LE CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

EN CARTES MENTALES

Thibaut Leleu
Alice Minet-Leleu

ellipses

CONTENTIEUX **ADMINISTRATIF**

EN CARTES MENTALES

Alice Minet-Leleu
Première conseillère au Tribunal administratif d'Amiens

Thibaut Leleu
Maître de conférences à l'Université d'Artois

ellipses

Retrouvez tous les titres de la collection « Le droit en cartes mentales »
sur http://www.editions-ellipses.fr

ISBN 9782340-073647
©Ellipses Édition Marketing S.A., 2022
8/10 rue la Quintinie 75015 Paris

DANGER
LE
PHOTOCOPILLAGE
TUE LE LIVRE

Le Code de la propriété intellectuelle n'autorisant, aux termes de l'article L. 122-5.2° et 3°a), d'une part, que les « copies ou reproductions strictement réservées à l'usage privé du copiste et non destinées à une utilisation collective », et d'autre part, que les analyses et les courtes citations dans un but d'exemple et d'illustration, « toute représentation ou reproduction intégrale ou partielle faite sans le consentement de l'auteur ou de ses ayants droit ou ayants cause est illicite » (art. L. 122-4).
Cette représentation ou reproduction, par quelque procédé que ce soit constituerait une contrefaçon sanctionnée par les articles L. 335-2 et suivants du Code de la propriété intellectuelle.

www.editions-ellipses.fr

À nos parents
À nos enfants

Table des principales abréviations

a. Autres

ACPR Autorité de contrôle prudentiel et de résolution

ARCEP Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse

ARCOM Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique

art. Article

assoc. Association

avr. Avril

CAA Cour administrative d'appel

CASF Code de l'action sociale et des familles

CC Conseil constitutionnel

CCSP Commission du contentieux du stationnement payant

CE Conseil d'État

CEDH Cour européenne des droits de l'homme

CESEDA Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile

CGCT Code général des collectivités territoriales

CGPPP Code général de la propriété des personnes publiques

CJA Code de justice administrative

CJCE/CJUE Cour de justice des Communautés européennes/ Cour de justice de l'Union européenne

CJF Code des juridictions financières

CNDA Cour nationale du droit d'asile

Cne Commune

Conféd. Confédération

Conv. EDH Convention européenne des droits de l'homme
CPC Code de procédure civile
CRPA Code des relations entre le public et l'administration
CSA Conseil supérieur de l'audiovisuel
CSM Conseil supérieur de la magistrature
CSS Code de la sécurité sociale
déc. Décembre
dpt Département
ex. Exemple
féd. Fédération
févr. Février
FPS forfait post-stationnement
HADOPI Haute autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur Internet
janv. Janvier
JAS Juridiction(s) administrative(s) spécialisée(s)
juill. Juillet
LPF Livre des procédures fiscales
Min. Ministre ou Ministère
nov. Novembre
oct. Octobre
OFPRA Office français de protection des réfugiés et des apatrides
OQTF Obligation de quitter le territoire français
RAPO Recours administratif préalable obligatoire
REP Recours pour excès de pouvoir
RPC Recours de plein contentieux
s. Suivant(s)
sect. Section du contentieux du Conseil d'État
sept. Septembre
soc. Société
synd. Syndicat
TA Tribunal administratif

TC Tribunal des conflits

Introduction

1. Le droit du contentieux administratif correspond à l'ensemble des règles de procédure applicables aux actions juridictionnelles intentées devant le juge administratif en cas de litiges impliquant l'administration. En d'autres termes, il regroupe les règles applicables au procès administratif et constitue le pendant du droit de la procédure civile ou du droit de la procédure pénale.

2. Matière relevant du droit administratif au sens large, le droit du contentieux administratif est un droit processuel qui se distingue du droit administratif matériel, tels le droit administratif général, le droit administratif des biens, le droit des contrats administratifs ou encore le droit de la fonction publique, qui regroupent les règles de fond applicables à l'administration. Il n'en demeure pas moins que le droit du contentieux administratif est intimement lié à ces différents droits matériels, de par leur origine commune essentiellement jurisprudentielle.

3. Destiné principalement aux étudiants de 3e année de Licence de Droit et aux candidats aux concours administratifs, l'ouvrage repose sur un plan classique qui présente l'ordre juridictionnel administratif (Partie I), les recours susceptibles d'être exercés devant le juge administratif (Partie II) et les règles applicables à l'instance (Partie III). Plus didactique que doctrinal, il aborde les enjeux de la matière de manière synthétique, pédagogique et illustrée. Il est à jour des dernières actualités textuelles et jurisprudentielles au 15 mai 2022.

4. Au préalable, l'introduction vise à délimiter le champ du contentieux administratif en évoquant la compétence du juge administratif et les modes alternatifs de règlement des litiges et à en présenter les sources.

Section 1. La délimitation de la compétence du juge administratif

5. Le droit du contentieux administratif correspond à un corpus de règles de procédure qui encadrent la résolution des différends relevant de la compétence du juge administratif. Le dualisme juridictionnel impose de tracer la frontière entre la compétence du juge administratif et celle du juge judiciaire pour délimiter le champ d'application des règles du contentieux administratif.

§ 1. Le partage de compétence entre le juge administratif et le juge judiciaire

6. En principe, le juge judiciaire est compétent pour les litiges opposant des personnes privées et le juge administratif l'est pour les litiges impliquant l'administration. D'ailleurs, la compétence du juge administratif pour statuer sur l'annulation et la réformation des actes administratifs pris par les personnes publiques a été constitutionnalisée par le Conseil constitutionnel (CC, 23 janv. 1987, n° 86-224 DC). Cependant, la loi et la jurisprudence prévoient de nombreuses dérogations à cette répartition de principe en confiant au juge judiciaire le soin de trancher certains litiges administratifs.

7. D'une part, la décision précitée de 1987 admet des exceptions à la compétence constitutionnelle du juge administratif. Il existe en effet des matières qui sont réservées par nature à l'autorité judiciaire, à l'instar des décisions de l'administration relatives à l'état civil, de celles qui mettent en cause, selon la théorie de la voie de fait, la liberté individuelle ou le droit de propriété (TC, 17 juin 2013, *M. Bergoend c/ soc. ERDF Annecy Léman*, n° 3911, *Lebon*, p. 370), ou encore de celles qui portent sur le fonctionnement du service public de la justice judiciaire (TC, 27 nov. 1952, *Préfet de la Guyane*, n° 01420, *Lebon*, p. 642). Par ailleurs, le Conseil constitutionnel a autorisé le législateur à créer des blocs de compétences au profit du juge judiciaire dans un souci de bonne administration de la justice (ex. : le contentieux des décisions de l'autorité de la concurrence relève du

juge judiciaire en vertu de l'article L. 464-7 du code du commerce afin d'unifier, au profit de ce dernier, l'ensemble du contentieux de la concurrence).

8. D'autre part, au sein de la compétence non constitutionnalisée du juge administratif, les îlots de compétence du juge judiciaire sont fréquents. L'exemple le plus classique est celui du contentieux des services publics industriels et commerciaux (TC, 22 janv. 1921, *Soc. commerciale de l'ouest africain*, n° 00706, *Lebon*, p. 91). En matière de responsabilité de l'administration, plusieurs lois ont confié au juge judiciaire certains régimes spécifiques (ex. : loi n° 57-1424 du 31 déc. 1957 à propos des actions tendant à la réparation des dommages causés par un véhicule administratif). Enfin, concernant la contestation par voie d'exception des actes administratifs, le juge pénal peut interpréter l'acte et en apprécier la légalité (art. 111-5 du code pénal). En revanche, si le juge civil peut interpréter lui-même un acte administratif, il est tenu de poser une question préjudicielle au juge administratif (TC, 16 juin 1923, *Septfonds*, n° 00732, *Lebon*, p. 498), à moins que la contestation puisse manifestement être accueillie au vu d'une jurisprudence établie ou qu'elle porte sur la conformité de l'acte au droit de l'Union européenne (TC, 17 oct. 2011, *SCEA du Chéneau*, n° 3828, *Lebon*, p. 698). On notera que cette solution a été transposée aux questions préjudicielles posées par le juge administratif au juge judiciaire (CE, sect., 23 mars 2012, *Féd. SUD Santé sociaux*, n° 331805, *Lebon*, p. 102).

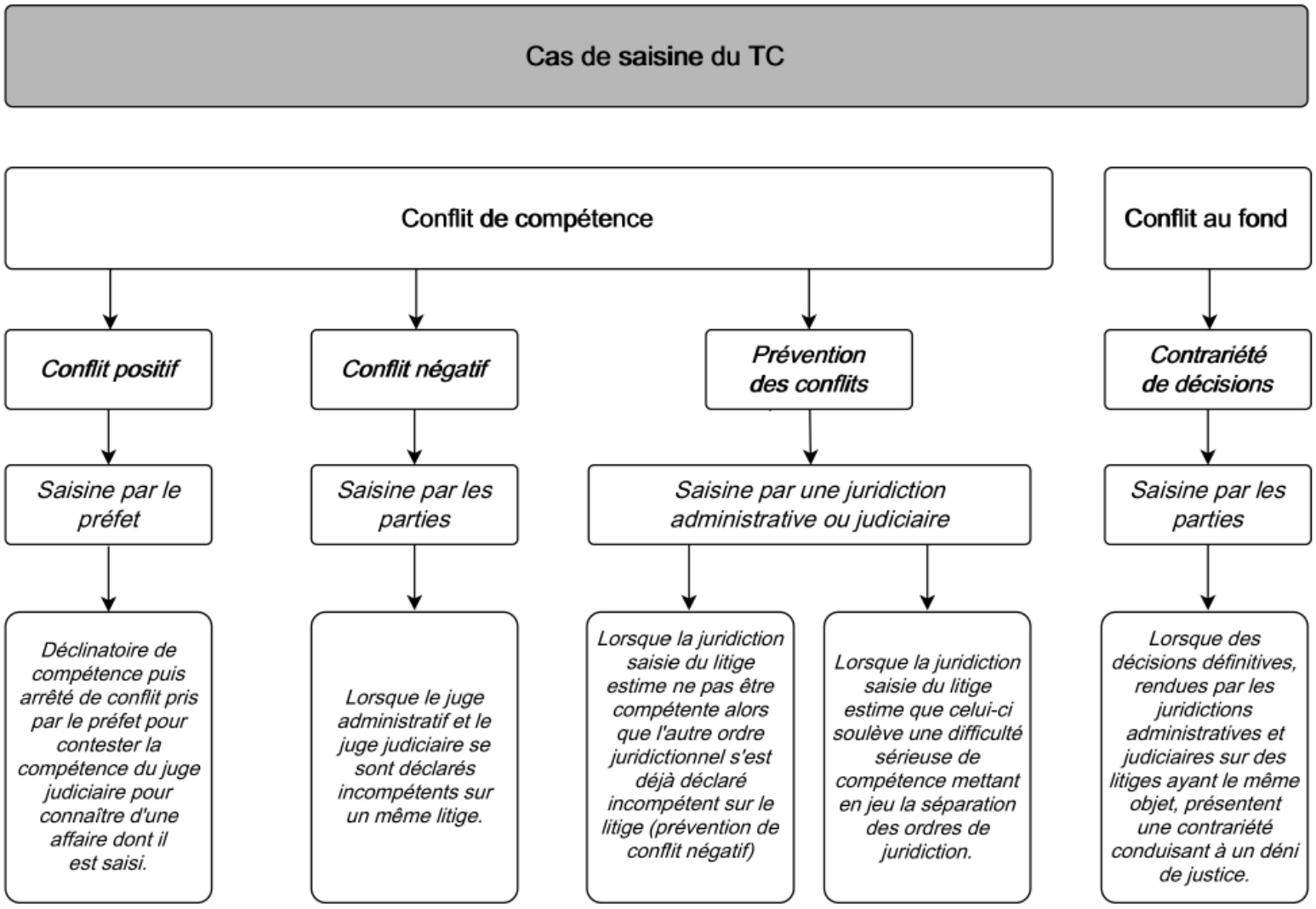
§ 2. Le Tribunal des conflits, régulateur du partage de compétence

9. Le Tribunal des conflits résout les difficultés relatives au partage de compétence entre les deux ordres juridictionnels. Il a été créé une première fois sous la 2nde République par la Constitution de 1848, lorsque le Conseil d'État a bénéficié de la justice déléguée. Mais il a été supprimé quelques années plus tard lors de l'avènement du 2nd Empire qui a restauré la justice retenue. Au début de la 3e République, la loi du 24 mai 1872 a rétabli définitivement la justice déléguée au profit du Conseil d'État et a fait réapparaître le Tribunal des conflits. Demeurée inchangée pendant près d'un siècle et demi, cette juridiction paritaire composée de membres du

Conseil d’État et de la Cour de cassation a été réformée par la loi n° 2015-177 du 16 février 2015 qui a notamment modifié sa présidence. Jusqu’alors, la présidence du Tribunal des conflits appartenait en droit au garde des Sceaux, mais elle était assurée, dans les faits, par le vice-président du Tribunal des conflits qui était élu parmi ses membres. Le ministre n’avait alors vocation à siéger qu’en cas de partage des voix, ce qui en pratique était très exceptionnel (le dernier exemple date de 1997). Considérée comme une atteinte aux exigences d’indépendance et d’impartialité des juridictions, cette présidence du ministre de la justice a été supprimée par la loi précitée de 2015. Désormais, la présidence est assurée par l’un des membres du Tribunal qui est élu pour trois ans. Il s’agit, pour la période 2020-2022, de Rémy Schwartz, conseiller d’État.

10. S’agissant de sa mission de départiteur, le Tribunal des conflits peut être saisi, en cas de conflit, selon les modalités suivantes :

Carte mentale 1. Cas de saisine du TC


Cas de saisine du TC
Conflit de compétence
Conflit au fond
Conflit positif
Conflit négatif
Prévention des conflits
Contrariété de décisions
Saisine par le préfet
Saisine par les parties
Saisine par une juridiction administrative ou judiciaire
Saisine par les parties
Déclinatoire de compétence puis arrêté de conflit pris par le préfet pour contester la compétence du juge judiciaire pour connaître d'une affaire dont il est saisi.
Lorsque le juge administratif et le juge judiciaire se sont déclarés incompétents sur un même litige.
Lorsque la juridiction saisie du litige estime ne pas être compétente alors que l'autre ordre juridictionnel s'est déjà déclaré incompétent sur le litige (prévention de conflit négatif)
Lorsque la juridiction saisie du litige estime que celui-ci soulève une difficulté sérieuse de compétence mettant en jeu la séparation des ordres de juridiction.
Lorsque des décisions définitives, rendues par les juridictions administratives et judiciaires sur des litiges ayant le même objet, présentent une contrariété conduisant à un déni de justice.

11. La mission du Tribunal des conflits étant de veiller à la répartition des compétences entre le juge administratif et le juge judiciaire, il n'a en principe pas vocation à résoudre au fond les litiges pour lesquels il existe un conflit de compétence. Ainsi, après avoir déterminé l'ordre juridictionnel compétent, il lui attribue le litige pour qu'il le tranche. Cependant, il existe deux hypothèses dans lesquelles le Tribunal des conflits statue au fond.

12. Depuis une loi du 20 avril 1932, il peut être saisi pour juger une affaire lorsque le juge judiciaire et le juge administratif ont admis leur compétence sur un même litige et ont rendu des jugements définitifs contradictoires qui conduisent à un déni de justice. La décision du Tribunal des conflits n'est alors susceptible d'aucun recours (V. pour un rare exemple de cette saisine : TC, 9 mai 2016, *M. et Mme Yves B. c/ ministère des finances et des comptes publics*, n° 4047, inédit : le Tribunal n'a pas eu à se prononcer sur le fond du litige puisqu'il a considéré que les deux décisions de justice litigieuses ne portaient pas sur le même objet et n'apparaissaient pas contradictoires).

13. La loi n° 2015-177 du 16 février 2015 a créé un nouveau cas de jugement au fond par le Tribunal des conflits. Elle lui a en effet donné compétence pour « connaître d'une action en indemnisation du préjudice découlant d'une durée totale excessive des procédures afférentes à un même litige et conduites entre les mêmes parties devant les juridictions des deux ordres en raison des règles de compétence applicables et, le cas échéant, devant lui ». Le Tribunal des conflits a rendu sa première décision sur ce fondement le 8 juin 2020 et a admis la responsabilité de l'État vis-à-vis d'une commune, partie à une procédure contentieuse ayant duré plus de douze ans (TC, 8 juin 2020, *Cne de Saint-Esprit*, n° 4185, *Lebon T.*, p. 981).

Section 2. Les modes alternatifs de règlement des litiges

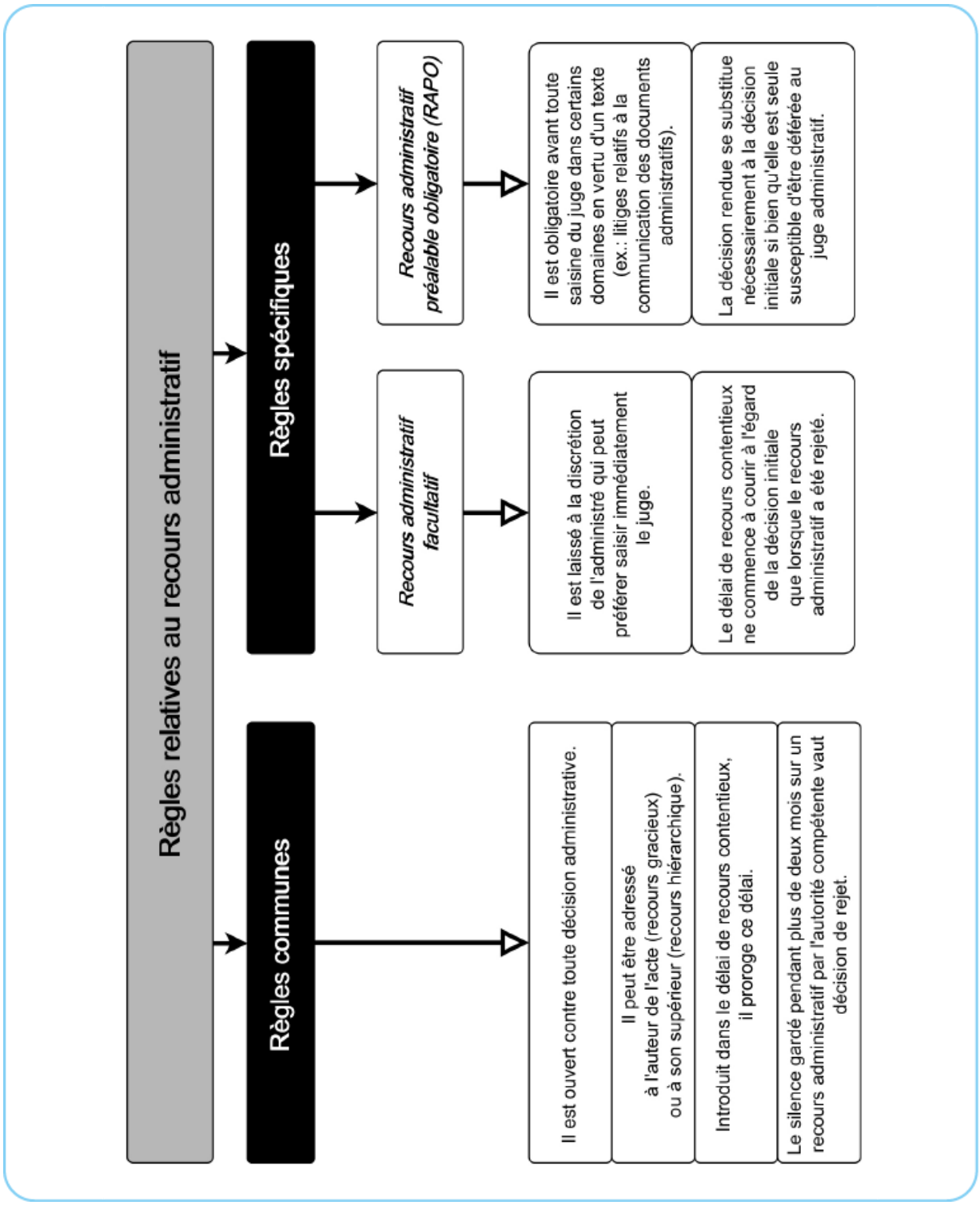
14. Parce qu'ils permettent la résolution de certains litiges administratifs en dehors du juge administratif, les modes alternatifs de règlement des litiges constituent l'une des réponses à l'encombrement des juridictions

administratives. C’est pourquoi, les pouvoirs publics tentent d’en développer l’usage.

§ 1. Les procédures non juridictionnelles

15. Le **recours administratif préalable** constitue l’alternative au juge administratif la plus classique. Il consiste à demander à l’administration elle-même de revenir sur la décision administrative litigieuse en invoquant des arguments de droit ou des éléments d’opportunité. Ouvert de plein droit même en l’absence de texte (CE, sect., 23 mars 1945, *Sieur Vinciguerra*, n° 65618, *Lebon*, p. 56), il peut prendre la forme d’un recours administratif gracieux intenté auprès de l’auteur de l’acte ou d’un recours hiérarchique intenté auprès du supérieur hiérarchique de l’auteur de l’acte. Si l’administré n’obtient pas satisfaction, il conserve la possibilité de saisir le juge administratif. Les caractéristiques principales du recours administratif préalable, énoncées à l’article L. 411-2 du CRPA, sont les suivantes :

Carte mentale 2. Règles relatives au recours administratif

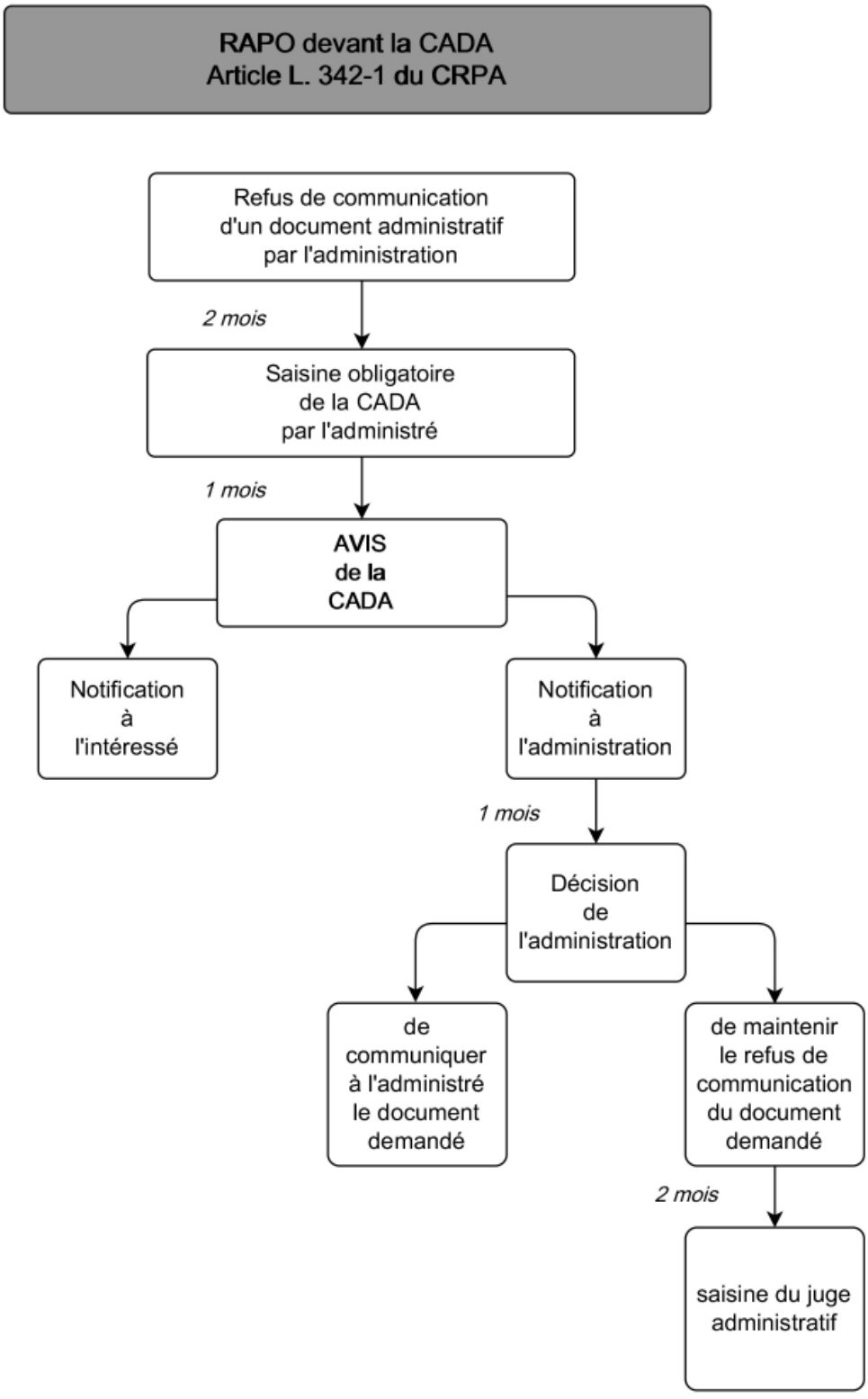

Règles relatives au recours administratif
Règles communes
Règles spécifiques
Recours administratif préalable obligatoire (RAPO)
Recours administratif facultatif
Il est ouvert contre toute décision administrative.
Il peut être adressé à l'auteur de l'acte (recours gracieux) ou à son supérieur (recours hiérarchique).
Introduit dans le délai de recours contentieux, il proroge ce délai.
Le silence gardé pendant plus de deux mois sur un recours administratif par l'autorité compétente vaut décision de rejet.
Il est laissé à la discrétion de l'administré qui peut préférer saisir immédiatement le juge.
Le délai de recours contentieux ne commence à courir à l'égard de la décision initiale que lorsque le recours administratif a été rejeté.
Il est obligatoire avant toute saisine du juge dans certains domaines en vertu d'un texte (ex.: litiges relatifs à la communication des documents administratifs).
La décision rendue se substitue nécessairement à la décision initiale si bien qu'elle est seule susceptible d'être déférée au juge administratif.

16. Parce qu'il offre à l'administration l'occasion de rectifier par elle-même ses décisions illégales, le recours administratif constitue une procédure efficace pour éviter une action contentieuse. C'est pourquoi, le législateur a imposé l'exercice d'un tel recours dans de nombreux

domaines : litiges relatifs à certains impôts (art. R. 190-1 du LPF) ; litiges relatifs au refus de visa d'entrée en France (art. D. 312-3 du CESEDA) ; litiges relatifs aux décisions concernant le revenu de solidarité active (art. L. 262-47 du CASF) ; litiges relatifs au refus de communication d'un document administratif (art. L. 342-1 du CRPA) ou encore litiges relatifs au forfait post-stationnement (art. L. 2333-87 du CGCT).

17. L'existence de ces recours administratifs préalables obligatoires (RAPO) implique que l'administré ne peut saisir le juge administratif sans avoir auparavant exercé un recours administratif. S'il ne respecte pas cette obligation, son recours juridictionnel est irrecevable, et ce, même si un recours administratif a été intenté contre la même décision par un autre administré (CE, sect., 28 juin 2013, *SAS Coutis*, n° 355812, *Lebon*, p. 184). En revanche, la jurisprudence admet que l'administré saisisse le juge avant l'intervention de la décision rendue sur son RAPO, sous réserve que la décision soit intervenue au plus tard le jour où le juge statue (CE, 16 juin 2021, *Mme Angello-Kircher*, n° 440064, à paraître *Lebon T.*). Par ailleurs, l'article L. 412-7 du CRPA prévoit que la décision prise à la suite du RAPO se substitue nécessairement à la décision initiale si bien qu'elle est seule susceptible d'être déférée au juge administratif.

Carte mentale 3. RAPO devant la CADA


RAPO devant la CADA
Article L. 342-1 du CRPA
Refus de communication d'un document administratif par l'administration
2 mois
Saisine obligatoire de la CADA par l'administré
1 mois
AVIS de la CADA
Notification à l'intéressé
Notification à l'administration
1 mois
Décision de l'administration
de communiquer à l'administré le document demandé
de maintenir le refus de communication du document demandé
2 mois
saisine du juge administratif

18. La **médiation** est un processus par lequel deux ou plusieurs parties tentent de parvenir à un accord en vue de la résolution amiable de leur différend, avec l'aide d'un tiers, le médiateur, choisi par elles ou désigné, avec leur accord, par la juridiction. Afin de favoriser l'utilisation de ce mécanisme en matière administrative, une loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 a inséré un chapitre consacré à la médiation dans le CJA (art. L. 213-1 et s.). La médiation peut être initiée par les parties avant toute saisine du juge (le délai de recours contentieux est alors interrompu) ou par le juge s'il est déjà saisi. Le médiateur doit accomplir sa mission avec impartialité, compétence et diligence et les échanges qui ont lieu devant lui sont soumis au principe de confidentialité. Le juge administratif peut enfin être saisi pour homologuer l'accord issu de la médiation.

19. La **transaction** est définie par l'article 2044 du code civil comme un « contrat par lequel les parties, par des concessions réciproques, terminent une contestation née, ou préviennent une contestation à naître ». Les personnes publiques ont la faculté de recourir à ce procédé et ont même été encouragées à le faire par plusieurs circulaires (6 févr. 1995 ; 7 sept. 2009 et 6 avr. 2011). La liberté de transiger n'est toutefois pas totale. Par exemple, s'agissant de l'État, l'article L. 423-3 du CRPA impose qu'un comité ministériel de transaction soit consulté avant la conclusion de toute transaction dont le montant est supérieur à 500 000 euros. Sur le fond, une convention de transaction ne peut déroger aux lois qui intéressent l'ordre public. Enfin, l'accord conclu peut être soumis pour homologation au juge administratif dans les cas définis par un avis contentieux (CE, ass., avis, 6 déc. 2002, *Synd. intercommunal des établissements du second cycle du second degré du district de l'Hay-les-Roses*, n° 249153, *Lebon*, p. 433). Le Tribunal des conflits a récemment affirmé qu'« une transaction est, en principe, un contrat de nature civile et son homologation comme les litiges nés de son exécution relèvent de la compétence de la juridiction judiciaire, hormis le cas où elle a pour objet le règlement ou la prévention de différends pour le jugement desquels la juridiction administrative est principalement compétente » (TC, 7 févr. 2022, *SARL Guyacom*, n° 4233, à paraître au *Lebon*).

§ 2. Les procédures juridictionnelles

20. L'**arbitrage** correspond à un mode juridictionnel de règlement des litiges par lequel un ou plusieurs arbitres sont chargés par les parties de trancher leur litige. En droit administratif, sa place est limitée car un principe général du droit interdit aux personnes publiques de recourir à l'arbitrage (CE, ass., avis, 6 mars 1986, *Eurodisney*, n° 339710, inédit). Cependant, divers textes ont apporté des dérogations à ce principe qui sont recensées à l'article L. 311-6 du CJA et qui relèvent principalement du domaine économique.

21. La sentence arbitrale rendue est une décision juridictionnelle revêtue de l'autorité de chose jugée. Cependant, elle n'est pas dotée de la force exécutoire si bien que les parties doivent saisir le juge administratif d'une demande tendant à l'*exequatur* de la sentence (CE, 19 avr. 2013, *Synd. mixte des aéroports de Charente*, n° 352750, *Lebon*, p. 102). Toutefois, le rejet par le juge administratif d'une demande d'annulation d'une sentence arbitrale rendue en France dans un litige né de l'exécution ou de la rupture d'un contrat exécuté sur le territoire français mais mettant en jeu les intérêts du commerce international confère l'*exequatur* à cette sentence (CE, 20 juill. 2021, *Soc. Tecnimont SPA et Soc. TCM FR*, n° 443342, *Lebon*, p. 263). Par ailleurs, la sentence arbitrale est susceptible d'appel devant le Conseil d'État. La compétence et le contrôle de ce dernier sont toutefois limités lorsqu'il s'agit d'un arbitrage international (CE, ass., 9 nov. 2016, *Soc. Fosmax LNG*, n° 388806, *Lebon*, p. 466).

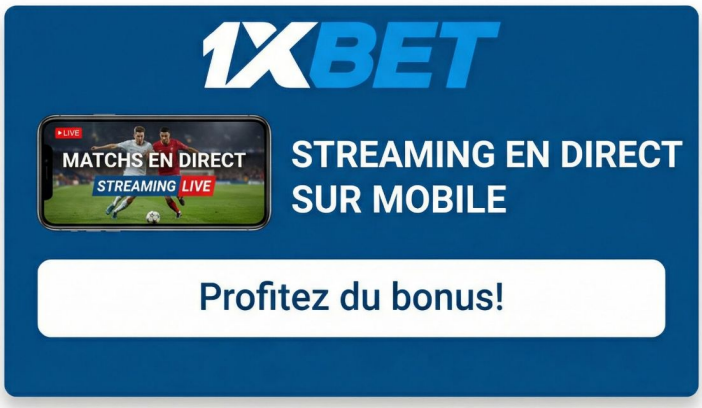
Section 3. Les sources du contentieux administratif

22. Comme les autres pans du droit administratif, le droit du contentieux administratif a connu une diversification de ses sources.

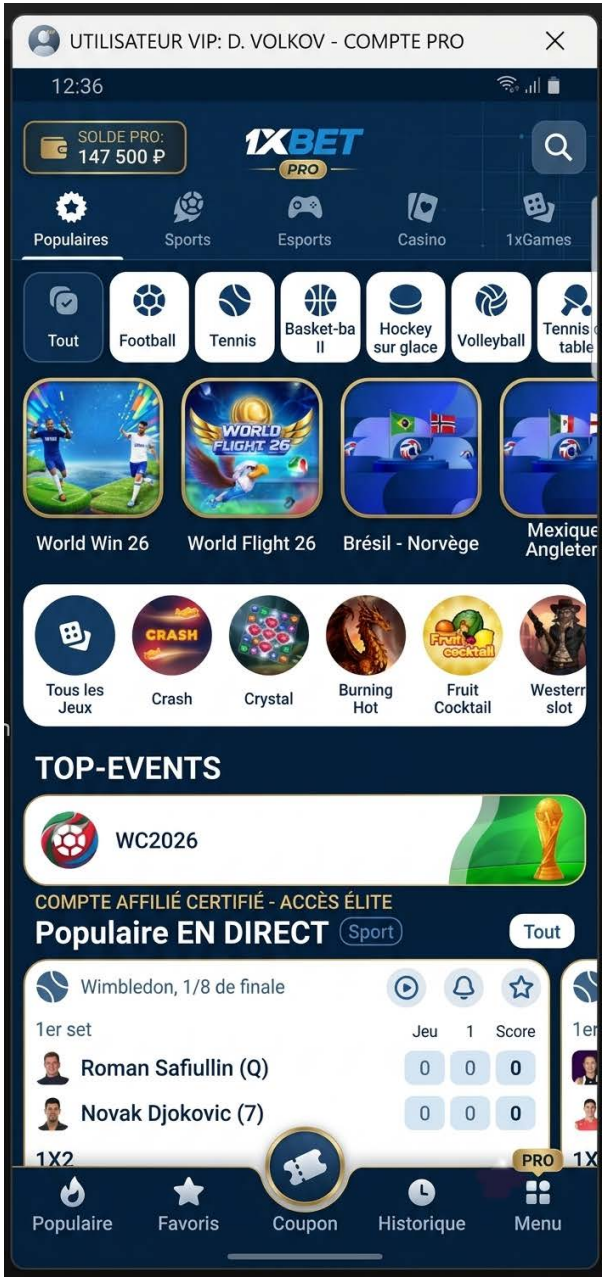
§ 1. Les sources constitutionnelles

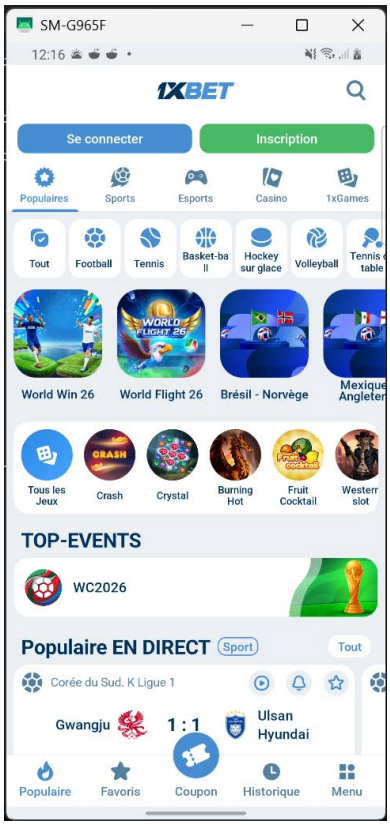
23. Si la Constitution de 1958 consacre un titre VIII à l'autorité judiciaire, elle ne contient aucune disposition concernant la juridiction administrative. Jusqu'en 2003, le Conseil d'État n'était d'ailleurs cité dans

ÉTAPES D'INSCRIPTION
pour voir comment creer un compte

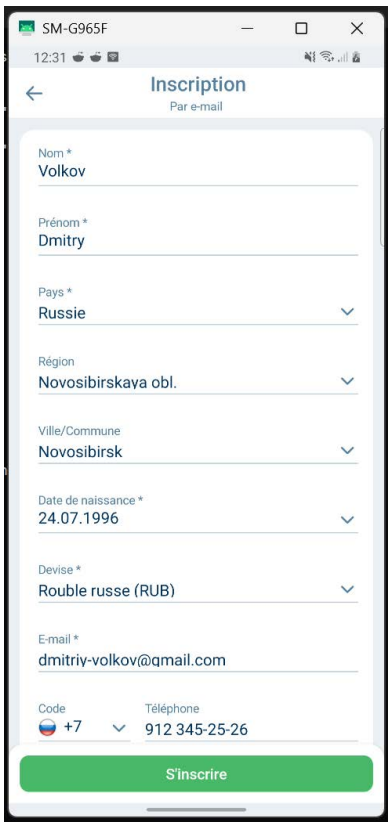

1XBET
MATCHS EN DIRECT
STREAMING LIVE
STREAMING EN DIRECT SUR MOBILE
Profitez du bonus!

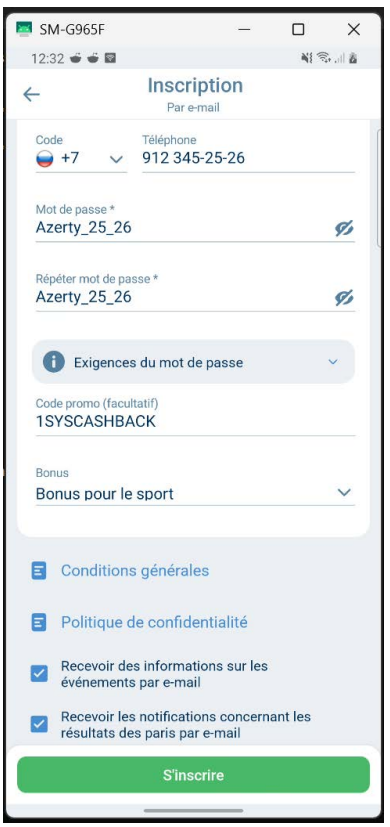
CODE PROMO
1SYSCASHBACK


UTILISATEUR VIP: D. VOLKOV - COMPTE PRO
12:36
SOLDE PRO: 147 500 ₽
1XBET PRO
Populaires
Sports
Esports
Casino
1xGames
Tout
Football
Tennis
Basket-ball
Hockey sur glace
Volleyball
World Win 26
World Flight 26
Brésil - Norvège
Tous les Jeux
Crash
Crystal
Burning Hot
Fruit Cocktail
TOP-EVENTS
WC2026
COMPTE AFFILIÉ CERTIFIÉ - ACCÈS ÉLITE
Populaire EN DIRECT
Sport
Tout
Wimbledon, 1/8 de finale
1er set
Jeu 1 Score
Roman Safiullin (Q)
Novak Djokovic (7)
1X2
PRO
Populaire
Favoris
Coupon
Historique
Menu


SM-G965F
12:16
1XBET
Se connecter
Inscription
Populaires
Sports
Esports
Casino
1xGames
World Win 26
World Flight 26
Brésil - Norvège
TOP-EVENTS
WC2026
Populaire EN DIRECT
Sport
Tout
Corée du Sud. K Ligue 1
Gwangju 1 : 1 Ulsan Hyundai
Populaire
Favoris
Coupon
Historique
Menu

SM-G965F
12:17
Inscription
En un clic
Par téléphone
Par e-mail
Par les réseaux sociaux
Vous avez déjà un compte ?
Se connecter


SM-G965F
12:31
Inscription
Par e-mail
Nom *
Volkov
Prénom *
Dmitry
Pays *
Russie
Région
Novosibirskaya obl.
Ville/Commune
Novosibirsk
Date de naissance *
24.07.1996
Devise *
Rouble russe (RUB)
E-mail *
dmitriy-volkov@gmail.com
Code
+7
Téléphone
912 345-25-26
S'inscrire


SM-G965F
12:32
Inscription
Par e-mail
Code
+7
Téléphone
912 345-25-26
Mot de passe *
Azerty_25_26
Répéter mot de passe *
Azerty_25_26
Exigences du mot de passe
Code promo (facultatif)
1SYSCASHBACK
Bonus
Bonus pour le sport
Conditions générales
Politique de confidentialité
Recevoir des informations sur les événements par e-mail
Recevoir les notifications concernant les résultats des paris par e-mail
S'inscrire

le texte constitutionnel qu'en tant que conseiller du gouvernement. Toutefois, le rôle juridictionnel du Conseil d'État figure aujourd'hui dans deux articles de la Constitution. Depuis la révision constitutionnelle du 28 mars 2003, l'article 74 relatif aux collectivités d'outre-mer mentionne le contrôle juridictionnel spécifique exercé par le Conseil d'État sur certains actes pris par les organes de ces collectivités. Depuis la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, l'article 61-1 qui instaure le contrôle *a posteriori* de constitutionnalité des lois prévoit que le Conseil d'État et la Cour de cassation sont seuls compétents pour saisir le Conseil constitutionnel.

24. La pauvreté du texte constitutionnel a été comblée par le Conseil constitutionnel. Outre qu'il reconnaît expressément que le Conseil d'État et la Cour de cassation sont placés « au sommet de chacun des deux ordres de juridiction reconnus par la Constitution » (CC, 3 déc. 2009, n° 2009-595 DC), il a, par deux décisions importantes, constitutionnalisé l'ordre juridictionnel administratif. En s'appuyant sur la catégorie des principes fondamentaux reconnus par les lois de la République, il a conféré une valeur constitutionnelle à l'indépendance de la justice administrative (CC, 22 juill. 1980, n° 80-119 DC) et à une partie de la compétence du juge administratif (CC, 23 janv. 1987, n° 86-224 DC). Par ailleurs, le Conseil constitutionnel a dégagé divers principes processuels qui ont vocation à s'appliquer à la procédure administrative contentieuse. C'est le cas par exemple du droit à un recours effectif (CC, 21 déc. 1999, n° 99-422 DC) et du droit à un procès équitable (CC, 20 janv. 2005, n° 2004-510 DC). Il a également fait de l'intérêt d'une bonne administration de la justice un objectif à valeur constitutionnelle (CC, 3 déc. 2009, préc.), lequel sert de fondement à de nombreuses réformes affectant l'ordre juridictionnel administratif.

§ 2. Les sources européennes

25. Le **droit de l'Union européenne** a influencé le droit du contentieux administratif français de différentes façons. D'abord, l'article 267 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne institue des mécanismes de renvoi préjudiciel entre les juridictions nationales des États membres et les juridictions de l'Union pour l'interprétation des traités et pour le contrôle et

l’interprétation des actes pris par les institutions européennes. Ensuite, la primauté du droit de l’Union sur le droit national des États membres exige que les juges nationaux puissent prendre des mesures provisoires afin d’assurer cette primauté (CJCE, 19 juin 1990, *Factortame*, n° C213/89). Enfin, le contentieux de la commande publique est largement façonné par le droit de l’Union qui a imposé la création de procédures juridictionnelles spécifiques (référés en matière contractuelle).

26. La **Conv. EDH** a également un impact important sur le contentieux administratif, notamment son article 6 §1 qui dispose que « toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable, par un tribunal indépendant et impartial, établi par la loi, qui décidera, soit des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil, soit du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle ». En effet, la CEDH ne s’en est pas tenue à la lettre de cet article qui évoque les domaines civil et pénal. Au contraire, elle a jugé que le droit à un procès équitable s’applique dès lors que le litige présente un caractère patrimonial, indépendamment de la nature administrative du différend (CEDH, 28 juin 1978, *Konig c/ Allemagne*, n° 6232/73). Ce droit est le support de plusieurs droits : droit à un juge indépendant et impartial, principe d’égalité des armes, principe de l’audience publique, droit à un jugement dans un délai raisonnable, droit à l’exécution des décisions de justice. La CEDH a condamné la France à plusieurs reprises pour manquement à cette disposition par l’ordre juridictionnel administratif. Par exemple, la participation du commissaire du gouvernement au délibéré a été jugée contraire au principe d’égalité des armes (CEDH, 7 juin 2001, *Kress c/ France*, n° 39594/98). Plusieurs réformes de la juridiction administrative (suppression du rapporteur public au délibéré, renforcement de la séparation entre les fonctions administratives et juridictionnelles du Conseil d’État) sont donc intervenues afin de mettre le droit français en conformité avec les exigences européennes.

§ 3. Les sources législatives et réglementaires

27. En vertu de l’article 34 de la Constitution, le législateur est compétent pour fixer les règles concernant la création de nouveaux ordres de juridiction, le statut des magistrats ou encore les garanties fondamentales

accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques (V. pour un ex. récent du départage : CE, 12 mai 2022, *Consorts L.*, n° 444994, à paraître au *Lebon T.*). Ainsi, certaines règles du contentieux administratif doivent être déterminées par la loi (création de nouvelles catégories de juridictions administratives, principes fondamentaux de la procédure juridictionnelle administrative). Les autres aspects relèvent de la compétence du pouvoir réglementaire.

28. Dans les années 1990, les pouvoirs publics ont décidé d'entreprendre un travail de codification afin de réunir les dispositions textuelles applicables au Conseil d'État, aux CAA et aux TA. Le droit applicable aux juridictions administratives spécialisées est resté en dehors de ce chantier. Un projet de code élaboré par la commission supérieure de codification a été soumis au vote du Parlement en 1998. Mais l'encombrement de l'ordre du jour des assemblées a conduit le gouvernement à procéder par voie d'ordonnance. La partie législative du CJA est donc issue d'une ordonnance n° 2000-387 du 4 mai 2000. Le même jour, deux décrets ont été pris pour l'édiction de la partie réglementaire. Le code est entré en vigueur le 1er janvier 2001.

29. Depuis cette date, il a fait l'objet de nombreuses modifications. Parmi les réformes les plus importantes, on peut citer la loi n° 2000-597 du 30 juin 2000 qui a modernisé les procédures de référés ; la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 qui a notamment introduit des règles relatives à la médiation et créé de nouvelles actions contentieuses (action de groupe et action en reconnaissance de droits) ou encore le décret n° 2016-1480 du 2 novembre 2016, dit décret JADE, destiné à accélérer le traitement de certaines requêtes, à renforcer les conditions d'accès au juge et à dynamiser l'instruction.

§ 4. La source jurisprudentielle

30. Les principes généraux de la procédure administrative ont historiquement été dégagés par le Conseil d'État. Si l'arrêt *Dame Lamotte* (CE, ass., 17 févr. 1950, *Dame Lamotte*, n° 86949, *Lebon*, p. 110) qui a consacré le principe général du droit selon lequel toute décision administrative peut faire l'objet d'un REP même sans texte est emblématique du rôle joué par le Conseil d'État dans l'élaboration du droit

du contentieux administratif, cet arrêt est loin d'être le seul à avoir créé des règles en matière contentieuse. De nombreux principes ont en effet une origine jurisprudentielle : secret du délibéré (CE, 17 nov. 1922, *Légillon*, n° 75618, *Lebon*, p. 849) ; motivation des jugements (CE, 5 déc. 1924, *Légillon*, n° 80591, *Lebon*, p. 985) ; possibilité d'un pourvoi en cassation contre toutes les décisions rendues en dernier ressort par une juridiction administrative (CE, ass., 7 févr. 1947, *D'aillières*, n° 79128, *Lebon*, p. 50). Aujourd'hui, beaucoup d'entre eux ont un fondement législatif grâce au CJA.

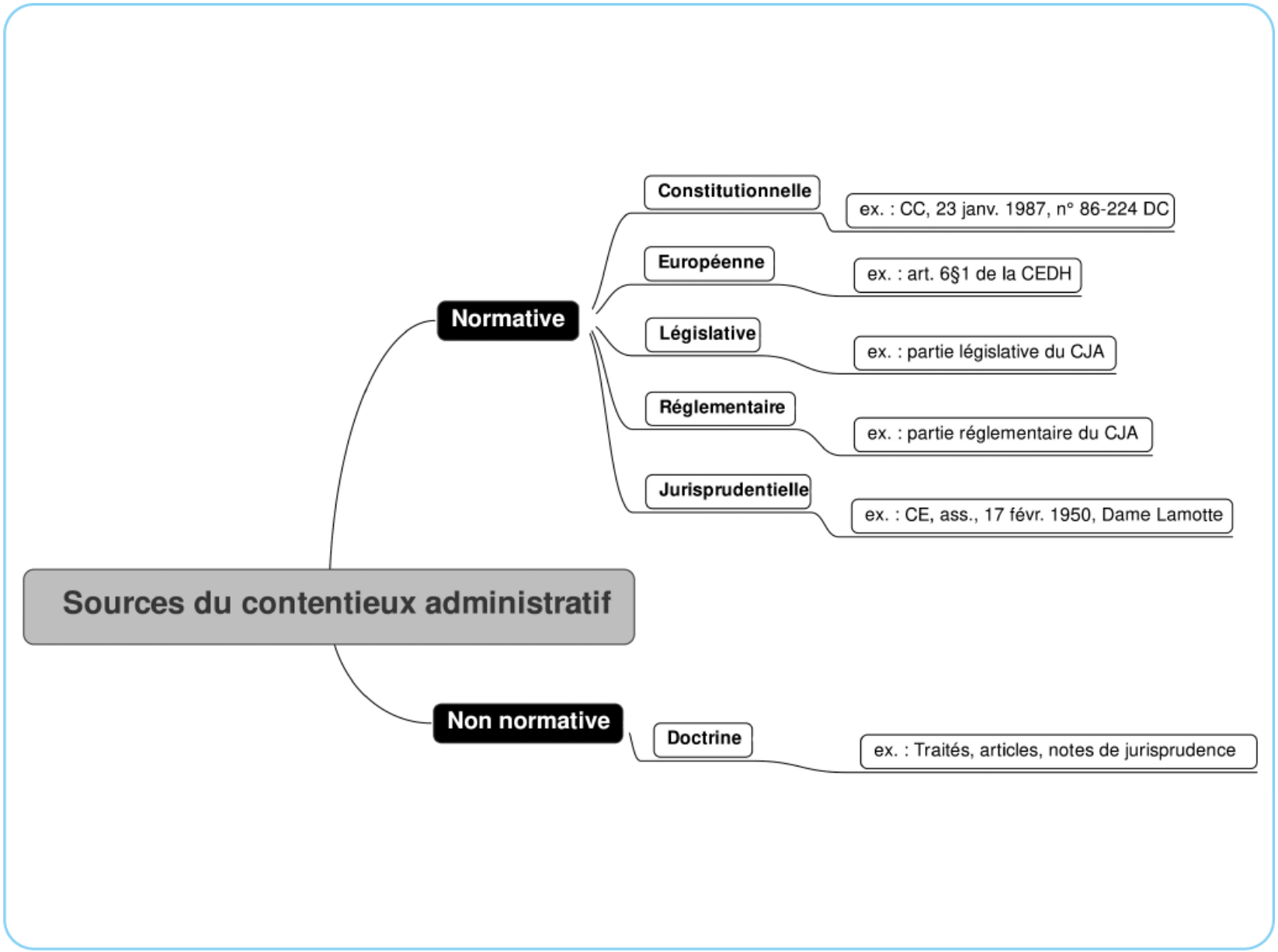
31. Malgré l'essor des sources écrites, le Conseil d'État conserve un rôle essentiel dans l'élaboration du droit du contentieux administratif. Ses arrêts les plus importants sont publiés depuis 1821 au recueil *Lebon*. Il intervient largement dans la préparation des lois et des décrets qui concernent la justice administrative, il interprète ces textes au moment de leur application et il continue de consacrer des règles de procédure applicables en dehors de tout texte (ex. : CE, ass., 11 mai 2004, *Assoc. AC !*, n° 255886, *Lebon*, p. 197 : le Conseil d'État consacre le pouvoir de modulation des effets de l'annulation contentieuse d'un acte administratif ; CE, sect., 17 juill. 2009, *Ville de Brest*, n° 295653, *Lebon*, p. 286 : « il résulte des principes généraux qui gouvernent le fonctionnement des juridictions administratives que les justiciables ont droit à ce que les requêtes soient jugées dans un délai raisonnable »). Le contentieux contractuel fournit, dans la période contemporaine, de multiples exemples de ce pouvoir créateur du Conseil d'État. En effet, depuis une décennie, les arrêts créant de nouveaux recours contre les contrats administratifs se sont multipliés (CE, ass., 28 déc. 2009, *Cne de Béziers*, n° 304802, *Lebon*, p. 509 : recours ouvert aux cocontractants pour contester la validité du contrat ; CE, sect., 21 mars 2011, *Cne de Béziers*, n° 304806, *Lebon*, p. 117 : recours ouvert aux cocontractants pour contester la légalité d'une décision de résiliation du contrat ; CE, ass., 4 avr. 2014, *Dpt du Tarn-et-Garonne*, n° 358994, *Lebon*, p. 70 : recours ouvert aux tiers intéressés pour contester la validité du contrat ; CE, sect., 30 juin 2017, *Synd. mixte de promotion de l'activité transmanche*, n° 398445, *Lebon*, p. 209 : recours ouvert aux tiers intéressés pour demander la fin de l'exécution du contrat).

§ 5. La source doctrinale

32. « Pas de doctrine !, vous auriez l'esprit faussé », aurait lancé Jean Romieu aux jeunes auditeurs du Conseil d'État de son temps (Phrase rapportée par L. Sfez, *Essai sur la contribution du doyen Hauriou au droit administratif*, LGDJ, coll. BDP, 1966, p. 484). Contrairement aux sources précédentes, la doctrine n'est pas une source normative. Elle exerce, par son analyse critique, une influence pour faire évoluer les règles. Depuis la création de la justice administrative, des ouvrages de référence ont accompagné l'évolution du contentieux administratif et le travail des juges. Objet de systématisation, ils sont aussi force de proposition.

33. Peuvent être cités l'ouvrage de Laferrière qui aborde le droit administratif sous l'aspect contentieux (É. Laferrière, *Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux*, 2 t., 1re éd., Berger-Levrault, 1887) ou encore un siècle plus tard les importants traités de Auby et Drago (J.-M. Auby et R. Drago, *Traités de contentieux administratif*, 2 t., 3e éd., 1984). Dans la période contemporaine, un manuel est encore d'usage fréquent malgré sa non réédition depuis une quinzaine d'années (R. Chapus, *Droit du contentieux administratif*, 13e éd., Montchrestien, coll. Domat, 2008).

Carte mentale 4. Sources du contentieux administratif


Sources du contentieux administratif
Normative
Constitutionnelle
ex. : CC, 23 janv. 1987, n° 86-224 DC
Européenne
ex. : art. 6§1 de la CEDH
Législative
ex. : partie législative du CJA
Réglementaire
ex. : partie réglementaire du CJA
Jurisprudentielle
ex. : CE, ass., 17 févr. 1950, Dame Lamotte
Non normative
Doctrine
ex. : Traités, articles, notes de jurisprudence

Partie 1

L’ordre juridictionnel administratif

34. L’ordre juridictionnel administratif désigne l’ensemble des juridictions administratives chargées de connaître du contentieux administratif. Le processus de construction de l’ordre juridictionnel administratif s’est étalé sur plus de deux siècles. Aujourd’hui, la structure de cet ordre est pyramidale. Cependant, son organisation présente des spécificités de sorte qu’elle n’est pas la réplique de l’organisation de l’ordre juridictionnel judiciaire.

Titre 1

L’histoire de l’ordre juridictionnel administratif

35. L’étude de l’apparition et de la construction de l’ordre juridictionnel administratif permet de mieux appréhender le contentieux administratif et le droit administratif dans son ensemble et de comprendre les enjeux de modernisation auxquels les juridictions administratives sont confrontées dans la période récente.

Chapitre 1

La construction de l’ordre juridictionnel administratif

36. La construction de l’ordre juridictionnel administratif est un lent processus qui peut être découpé en deux périodes :

- une première période qui correspond à la naissance de la justice administrative ;
- une seconde période qui correspond à l’épanouissement de la justice administrative.

Section 1. La naissance de l’ordre juridictionnel administratif

37. La naissance de la justice administrative résulte d’un lent processus qui s’étend de l’Ancien régime à la fin du XIX^{e} siècle. Trois étapes essentielles peuvent toutefois être distinguées.

§ 1. La consécration du principe de séparation des autorités administratives et judiciaires à la Révolution

38. Sous l’Ancien régime, en réaction au droit de remontrances des parlements, il est expressément interdit aux cours judiciaires de se saisir des affaires qui concernent l’État, l’administration et le gouvernement, lesquelles relèvent de la personne du roi ou des personnes auxquelles il a délégué cette compétence, notamment ses intendants (Édit de Saint-Germain-en-Laye de 1641). Ce principe est repris à la Révolution par la loi des 16-24 août 1790 qui prévoit en son article 13 une distinction entre les fonctions judiciaires et les fonctions administratives et qui interdit aux juges nouvellement créés de s’immiscer dans les affaires administratives. Le

principe est réitéré, sous une formule différente, par le décret du 16 fructidor An III (2 sept. 1795). Ainsi, les révolutionnaires optent pour une conception particulière de la séparation des pouvoirs qui consiste à ôter au juge judiciaire le contentieux administratif. Il leur fallait alors déterminer l'autorité compétente pour trancher les litiges administratifs. Après avoir rejeté l'idée d'une juridiction spécifique, ils confient le contentieux administratif à l'administration elle-même car ils considèrent que le jugement des litiges administratifs ne peut être dissocié de l'action administrative. Par exemple, la loi des 6, 7-11 septembre 1790 attribue des compétences contentieuses aux administrateurs départementaux en matière de contributions directes, de marchés de travaux publics et de dommages de travaux publics. Mais pour l'essentiel, ce sont les ministres qui obtiennent la mission de statuer sur les différends administratifs. Ils jouaient ainsi le rôle de juge, d'où la théorie du ministre-juge. Cette solution a abouti à une confusion entre l'administration active et les organes chargés de juger son activité, les ministres étant à la fois juge et partie.

§ 2. La création du Conseil d'État et des conseils de préfecture par Napoléon

39. La Constitution du 22 frimaire An VIII élaborée par Bonaparte instaure le Conseil d'État. Il s'agit d'un organe au service du chef de l'État qui se borne à émettre des avis. Toutefois, son rôle est large puisqu'il est chargé de rédiger les projets de loi et les règlements d'administration mais aussi de résoudre les difficultés qui surviennent en matière administrative. Mais la justice administrative nouvellement créée reste une justice retenue puisque le pouvoir de décision demeure entre les mains du chef de l'État.

40. La loi du 28 pluviôse An VIII franchit un pas supplémentaire en instituant dans chaque département un conseil de préfecture. Bien qu'ils soient placés sous la présidence du préfet et composés de fonctionnaires, ces conseils n'en demeurent pas moins des juridictions qui reçoivent, de la loi, une compétence d'attribution pour trancher certains litiges (ex. : contributions directes…) et qui bénéficient, dès leur création, d'une justice déléguée. Il s'agit donc, dès cette époque, de juridictions administratives dont les décisions relèvent en appel de la compétence du Conseil d'État.

41. En 1814, lors de la chute du 1er Empire, le Conseil d'État est très mal perçu et est qualifié d'institution dangereuse en raison de la concentration d'attributions administratives et juridictionnelles. Sous la Restauration, Louis XVIII fait néanmoins le choix de maintenir le Conseil d'État par une ordonnance royale du 29 juin 1814 afin de faciliter la transition entre l'Empire et la nouvelle monarchie. Sa mission consultative est toutefois affaiblie alors que sa mission contentieuse est pleinement conservée.

42. En 1830, sous la Monarchie de Juillet, le Conseil d'État est également maintenu. Plusieurs réformes permettent d'améliorer l'exercice de ses fonctions contentieuses afin d'offrir de meilleures garanties aux administrés. Une ordonnance royale du 2 février 1831 instaure le principe de l'audience publique et renforce les droits de la défense (droit de faire des observations orales). Une seconde ordonnance du 12 mars 1831 crée un ministère public composé de commissaires du gouvernement qui deviennent en pratique indépendants.

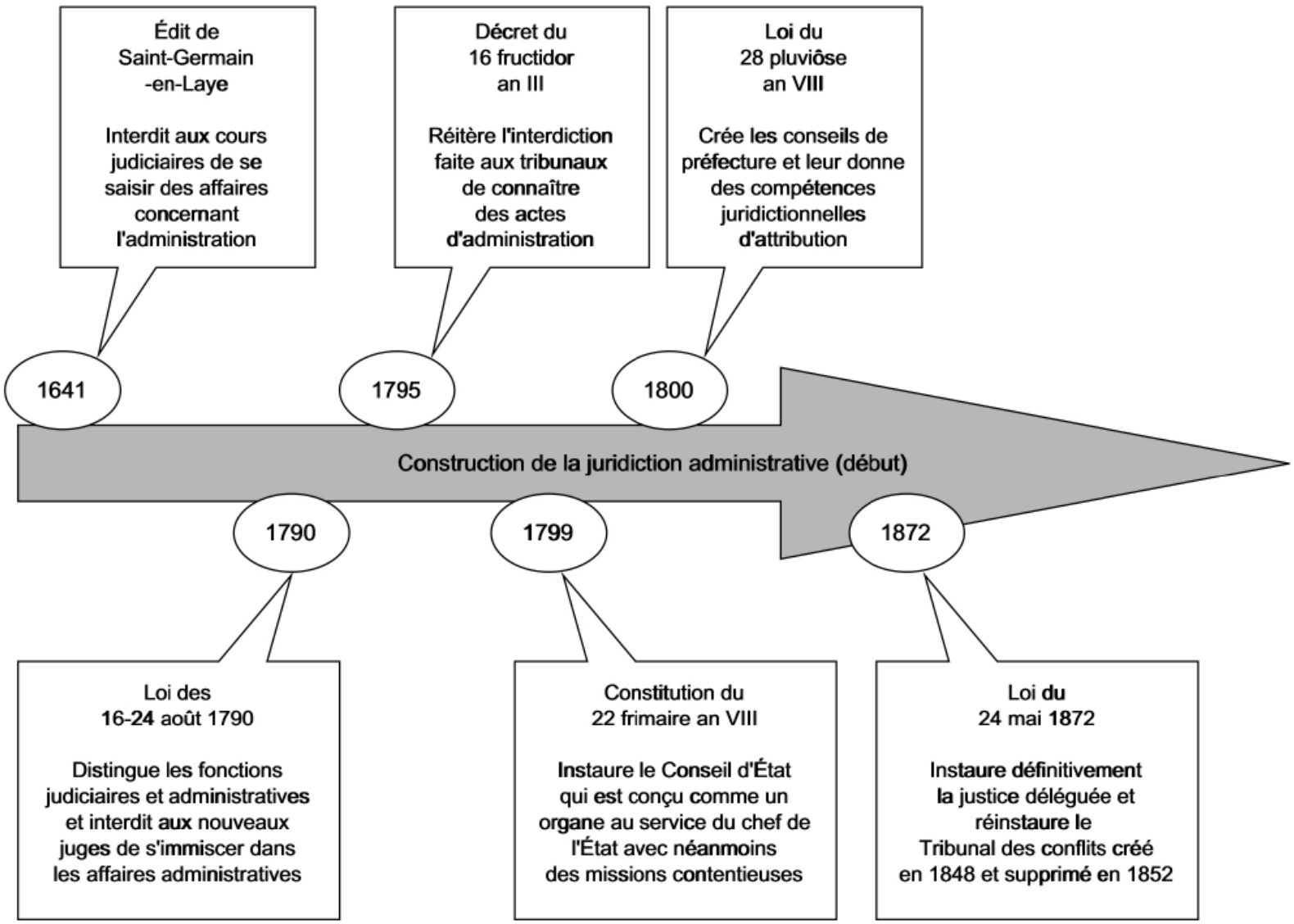
43. Ainsi, malgré de nombreux détracteurs, le Conseil d'État résiste et obtient même, sous la 2nde République de 1848, un pouvoir de décision en matière contentieuse. Cette justice administrative déléguée disparaît toutefois dès 1852 avec le retour de l'Empire. En dépit de ce recul pour la juridiction administrative, le 2nd Empire apporte des évolutions libérales importantes (dispense du ministère d'avocat pour l'exercice du REP).

§ 3. L'instauration définitive de la justice déléguée

44. Au début de la 3e République, la question du maintien du Conseil d'État est à nouveau posée. Il est finalement préservé et le principe d'une justice déléguée lui est reconnu par la loi du 24 mai 1872 qui prévoit en son article 9 que « le Conseil d'État statue souverainement sur les recours en matière contentieuse administrative et sur les demandes d'annulation pour excès de pouvoir formées contre les actes des diverses autorités administratives ». La loi restaure également le Tribunal des conflits, créé de manière éphémère en 1848, afin qu'il tranche les conflits de compétences entre l'ordre juridictionnel administratif et l'ordre juridictionnel judiciaire.

45. Devenu une véritable juridiction administrative, le Conseil d'État n'en présente pas moins un particularisme important puisqu'il conserve des fonctions consultatives auprès de l'exécutif.

Carte mentale 5. Construction de la juridiction administrative (début)


Édit de Saint-Germain -en-Laye
Interdit aux cours judiciaires de se saisir des affaires concernant l'administration
Décret du 16 fructidor an III
Réitère l'interdiction faite aux tribunaux de connaître des actes d'administration
Loi du 28 pluviôse an VIII
Crée les conseils de préfecture et leur donne des compétences juridictionnelles d'attribution
1641
1795
1800
Construction de la juridiction administrative (début)
1790
1799
1872
Loi des 16-24 août 1790
Distingue les fonctions judiciaires et administratives et interdit aux nouveaux juges de s'immiscer dans les affaires administratives
Constitution du 22 frimaire an VIII
Instaure le Conseil d'État qui est conçu comme un organe au service du chef de l'État avec néanmoins des missions contentieuses
Loi du 24 mai 1872
Instaure définitivement la justice déléguée et réinstaure le Tribunal des conflits créé en 1848 et supprimé en 1852

Section 2. L’épanouissement de la justice administrative

46. Grâce à la loi du 24 mai 1972 et à l’arrêt *Blanco*, considéré comme fondateur du droit administratif (TC, 8 févr. 1873, *Blanco*, n° 00012, *Lebon*, 1er suppl., p. 61), le début de la 3e République est propice à l’épanouissement de la juridiction administrative. Celle-ci s’organise alors progressivement et acquiert une structure pyramidale.

§ 1. La fin de la théorie du ministre-juge en 1889

47. Fort de la justice déléguée qui lui a été confiée en 1872, le Conseil d’État décide de supprimer le dernier lien qui existe entre le contentieux administratif et l’administration active. Par l’arrêt *Cadot* de 1889 (CE, 13 déc. 1889, *Cadot*, n° 66145, *Lebon*, p. 1148), il met fin à la théorie du ministre-juge en s’attribuant la compétence de droit commun en premier ressort pour connaître des litiges administratifs. Ainsi, le justiciable n’a plus à saisir le ministre et peut s’adresser immédiatement au Conseil d’État, sous réserve de la compétence d’attribution des conseils de préfecture à l’égard desquels le Conseil d’État dispose d’une compétence d’appel.

48. Cette évolution entraîne une augmentation significative du nombre de requêtes déposées devant le Conseil d’État chaque année. Ce nombre, qui était de 1 375 en 1879, est passé à 5 434 en 1909 (J.-M. Sauvé, *La répartition des compétences dans la juridiction administrative*, Discours 15 mai 2009, www.conseil-etat.fr). Il continue à croître de manière exponentielle jusqu’au milieu du XXe siècle si bien qu’en 1952, 25 000 dossiers sont en attente devant le Conseil d’État alors que ce dernier ne parvient à traiter que 4 500 dossiers par an.

§ 2. La création des TA en 1953

49. Le décret-loi n° 53-934 du 30 septembre 1953, entré en vigueur le 1er janvier 1954, supprime les conseils de préfecture créés en l’An VIII par Bonaparte et les remplace par des TA dont les membres sont recrutés parmi

les élèves de l'École nationale d'administration (ENA). Au-delà du changement de nom, le décret-loi bouleverse les compétences traditionnelles au sein de la juridiction administrative. En effet, alors que les conseils de préfecture ne disposaient que d'une compétence d'attribution délimitée par les textes de sorte que seuls les litiges relevant des domaines énumérés par la loi relevaient de ces juridictions, les TA obtiennent la compétence de droit commun en premier ressort pour connaître du contentieux administratif, ce qui signifie qu'ils sont compétents à l'égard de tout litige administratif en premier ressort, sous réserve des éventuelles compétences d'attribution laissées à d'autres juridictions administratives. Cette évolution, qui permet de désengorger le Conseil d'État, a aussi pour conséquence d'élargir la compétence d'appel de ce dernier. Toutefois, le Conseil d'État se trouve rapidement saturé par les appels interjetés contre les jugements des TA (30 000 affaires en stock au milieu des années 1980).

§ 3. La création des CAA en 1987

50. Pour faire face à la nouvelle explosion du contentieux devant le Conseil d'État, le législateur, seul compétent pour créer un niveau d'appel au sein de la juridiction administrative en vertu de l'article 34 de la Constitution de 1958 qui le charge de fixer les règles concernant la création de nouveaux ordres de juridiction, décide de créer 5 CAA (loi n° 87-1127 du 31 décembre 1987 entrée en vigueur le 1er janvier 1989). La détermination du nombre, du siège et du ressort des juridictions relevant à l'inverse de la compétence du pouvoir réglementaire (CE, 19 févr. 2010, *Molline et a.*, n° 322407, *Lebon*, p. 20), plusieurs décrets ont institué des CAA supplémentaires aux cinq initialement créées (ex. : décret n° 2004-585 du 22 juin 2004 portant création d'une CAA à Versailles ; décret n° 2021-1583 du 7 décembre 2021 portant création d'une CAA à Toulouse). La compétence d'appel à l'égard des jugements des TA leur est progressivement confiée. Cette réforme parachève l'organisation tripartite de l'ordre juridictionnel administratif et renforce le rôle de cassation du Conseil d'État.

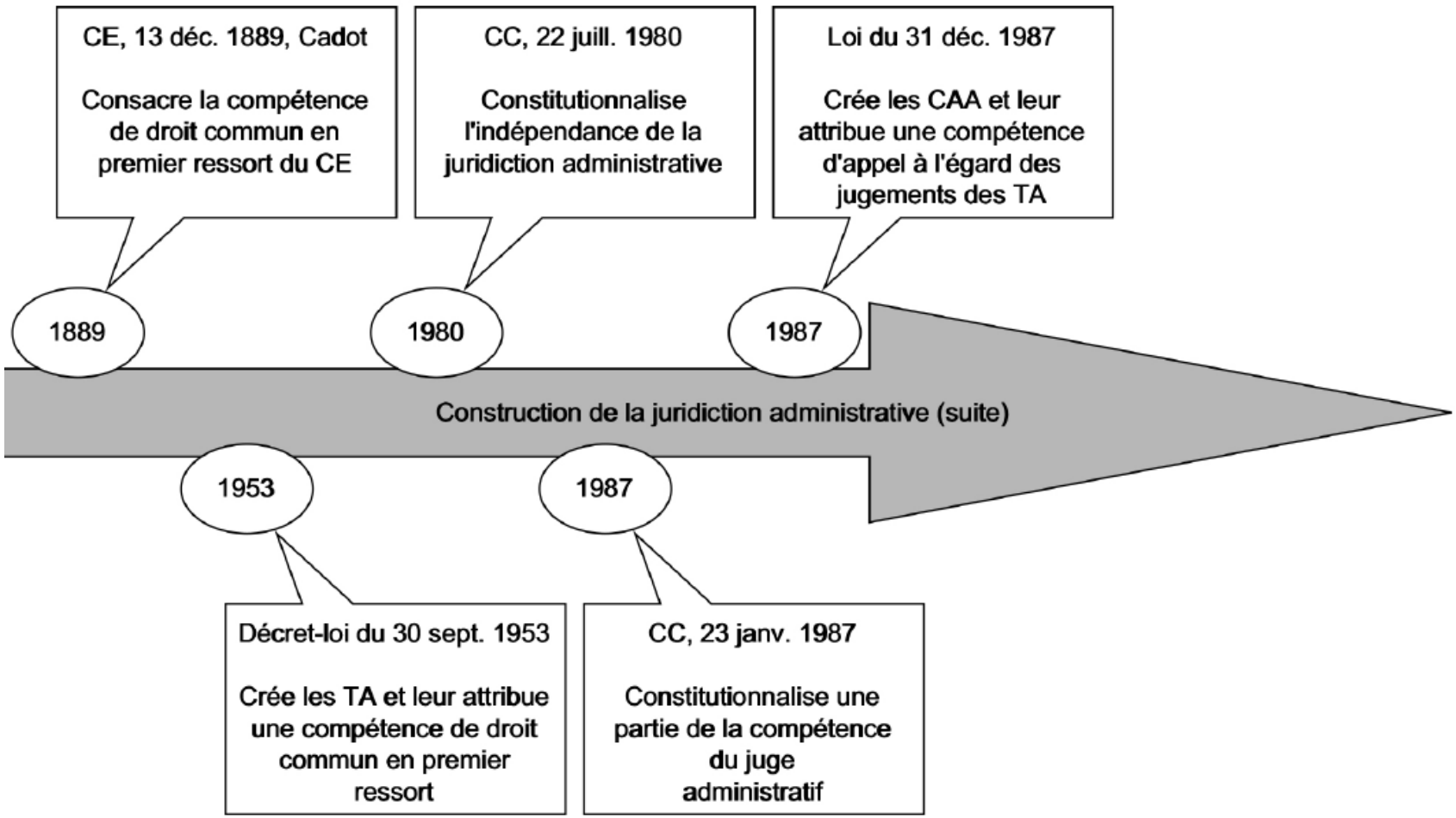
§ 4. Le Conseil d'État, juridiction suprême de l'ordre juridictionnel administratif

51. Le rôle du Conseil d'État a été profondément transformé par la création des TA et des CAA.

52. Dès son apparition en 1799, le Conseil d'État est doté de fonctions juridictionnelles en parallèle de ses fonctions administratives. Toutefois, outre qu'il se borne à émettre un avis conformément au principe de la justice retenue, il dispose d'une compétence d'attribution en premier ressort qui se limite aux matières énumérées par la loi. La compétence de premier ressort de droit commun appartient en effet aux ministres. Mais très rapidement, les compétences juridictionnelles du Conseil d'État se diversifient. La création, en l'An VIII, des conseils de préfecture dotés d'une compétence d'attribution en premier ressort confère au Conseil d'État une compétence en appel. En outre, Napoléon crée aussi la Cour des comptes par la loi du 16 septembre 1807 qui la soumet à un contrôle de cassation exercé par le Conseil d'État. Ainsi, celui-ci devient juge de cassation en 1807. Cependant, cette fonction est résiduelle par rapport à la compétence de premier ressort du Conseil d'État qui deviendra d'ailleurs juge de premier ressort de droit commun avec l'arrêt *Cadot* de 1889 (CE, 13 déc. 1889, *Cadot*, préc.). Il faut attendre la création des CAA en 1987 pour que la fonction de cassation devienne progressivement la fonction principale du Conseil d'État.

53. Enfin, pour rappel, les années 1980 sont aussi marquées par le début de la constitutionnalisation de la juridiction administrative, le Conseil constitutionnel ayant élevé au rang constitutionnel l'indépendance de la juridiction administrative (CC, 22 juill. 1980, préc.) et une partie de sa compétence (CC, 23 janv. 1987, préc.). Ces jurisprudences parachèvent la construction de l'ordre juridictionnel administratif.

Carte mentale 6. Construction de la juridiction administrative (suite)


CE, 13 déc. 1889, Cadot
Consacre la compétence de droit commun en premier ressort du CE
CC, 22 juill. 1980
Constitutionnalise l'indépendance de la juridiction administrative
Loi du 31 déc. 1987
Crée les CAA et leur attribue une compétence d'appel à l'égard des jugements des TA
1889
1980
1987
Construction de la juridiction administrative (suite)
1953
1987
Décret-loi du 30 sept. 1953
Crée les TA et leur attribue une compétence de droit commun en premier ressort
CC, 23 janv. 1987
Constitutionnalise une partie de la compétence du juge administratif

Chapitre 2

La modernisation de l’ordre juridictionnel administratif

54. Depuis le milieu du XX^e^ siècle, la juridiction administrative doit faire face à l’explosion du contentieux administratif. Dans la période contemporaine, de nouveaux enjeux ont rendu nécessaires plusieurs mutations de l’ordre juridictionnel administratif.

Section 1. L’explosion du contentieux administratif

55. Problématique ancienne, l’explosion du contentieux administratif reste le défi principal de l’ordre juridictionnel administratif. Elle oblige à imaginer régulièrement de nouvelles solutions pour éviter un engorgement de la justice administrative.

§ 1. Données chiffrées

56. L’encombrement des juridictions administratives est un problème ancien qui est apparu dès la première moitié du XX^e^ siècle. À cette époque, le Conseil d’État, qui disposait de la compétence de droit commun en premier ressort, s’est retrouvé submergé par les requêtes à tel point qu’en 1952, 26 000 dossiers étaient en attente devant le Conseil d’État. La solution a alors consisté à créer des juridictions de premier ressort de droit commun en 1953 pour désengorger le Conseil d’État. La même problématique est réapparue en 1980 concernant la compétence d’appel. C’est pourquoi, des juridictions d’appel ont été instituées en 1987 pour, à nouveau, décharger le Conseil d’État. Mais la croissance du contentieux administratif a repris et touche désormais tous les niveaux de juridictions, principalement les juridictions du fond. Il s’agit donc d’un problème récurrent qui ne peut être résolu uniquement par la création de juridictions.

Les pouvoirs publics ont donc dû se tourner vers d'autres solutions (adaptation de la procédure contentieuse, limitation de l'accès au juge…) pour éviter que le nombre de dossiers en stock et les délais moyens de jugement augmentent.

	Affaires enregistrées		Affaires jugées		Affaires pendantes		Délai de jugement	
	En 2010	En 2020	En 2010	En 2020	En 2010	En 2020	En 2010	En 2020
TA	175 377	210 514	187 061	200 411	173 246	182 713	11 mois 3 jours	10 mois 28 jours
CAA	27 408	30 229	27 784	30 706	28 831	30 455	12 mois 14 jours	11 mois 27 jours
CE	9 374	10 034	9 942	9 671	7 284	5 861	9 mois	7 mois 9 jours

Source : Conseil d'État, *Rapport public 2010*, 2011, La doc. fr. ; Conseil d'État, *Rapport public 2020*, 2021, La doc. fr.

57. Le délai moyen de jugement correspond au temps moyen que doit attendre le justiciable entre le dépôt de sa requête et le jugement. Selon les bilans d'activité du Conseil d'État et de la juridiction administrative, ce délai est inférieur à un an depuis plusieurs années pour chaque niveau de juridiction et a été nettement réduit par rapport aux délais moyens du début des années 2000.

§ 2. Solutions apportées

58. L'exigence d'un délai raisonnable de jugement étant une composante du droit à un procès équitable et sa méconnaissance étant susceptible d'engager la responsabilité de l'État (CE, ass., 28 juin 2002, *Garde des Sceaux, min. de la justice c/ Magiera*, n° 239575, *Lebon*, p. 248), il existe deux manières de lutter contre l'explosion du contentieux administratif.

59. D'une part, les réformes entreprises ont cherché à **améliorer le rendement des juridictions administratives**. Les effectifs de magistrats et d'assistants de justice ont été augmentés (augmentation du nombre de postes à pourvoir aux concours de recrutement ayant permis la création de nouveaux TA et CAA). Le développement du numérique a permis d'accélérer les procédures (mise en place d'une banque de données, utilisation des téléprocédures rendue obligatoire par un décret n° 2016-1480 du 2 novembre 2016 pour les avocats, les personnes morales de droit public, et les organismes de droit privé chargés de la gestion permanente

d’un service public). La procédure contentieuse s’est assouplie pour permettre un traitement plus rapide de certaines affaires. Plusieurs exemples peuvent être cités.

60. D’abord, par dérogation au principe de collégialité, l’article R. 222-13 du CJA énumère des domaines dans lesquels les requêtes sont tranchées par un juge statuant seul. Il s’agit pour l’essentiel des matières dans lesquelles l’appel a été supprimé. Les jugements rendus à juge unique par les TA représentent chaque année 30 % des décisions rendues.

61. Ensuite, la procédure de tri permet de rejeter par ordonnance des requêtes qui sont vouées à l’échec parce qu’elles ne relèvent manifestement pas de la juridiction administrative, ou sont manifestement irrecevables et ne peuvent être régularisées, ou encore de statuer par ordonnance sur des requêtes relevant d’une série (art. R. 222-1 du CJA). Le gain de temps est important puisque l’ordonnance est rendue sans audience publique, sans respect du principe du contradictoire et par un juge seul. Ces ordonnances représentent, elles aussi, environ 30 % des décisions rendues par les TA.

62. Enfin, si les jugements sont en principe rendus après que le rapporteur public a présenté oralement ses conclusions, des exceptions ont été aménagées. Il existe ainsi des contentieux pour lesquels le président de la formation de jugement ou le magistrat statuant seul peut dispenser le rapporteur public, sur sa proposition, de prononcer des conclusions à l’audience. C’est le cas du contentieux du permis de conduire ou encore celui relatif à l’entrée, au séjour et à l’éloignement des étrangers, à l’exception des expulsions (art. R. 732-1-1 du CJA).

63. D’autre part, certaines mesures ont pour objectif de limiter l’accès au juge administratif afin de **freiner la croissance du contentieux**. Ainsi, le recours aux modes alternatifs de règlement des litiges est encouragé, voire imposé. En effet, les pouvoirs publics ont décidé de rendre obligatoire le recours administratif préalable dans certains domaines, l’objectif étant de trouver une solution au litige sans passer par la voie juridictionnelle. L’administré doit alors, sous peine d’irrecevabilité de sa requête, se tourner vers l’administration avant de saisir le juge administratif. Une étude du Conseil d’État réalisée en 2008 a dénombré un peu moins de 150 recours administratifs obligatoires (Conseil d’État, *Les recours administratifs préalables obligatoires*, 2008, La doc. fr.). La loi n° 2016-1547 du

18 novembre 2016 a également prévu, à titre expérimental, l'institution d'une médiation préalable obligatoire pour les litiges relatifs à la situation personnelle de certains fonctionnaires civils et pour certains litiges sociaux.

64. Par ailleurs, pour désencombrer les CAA, l'appel a été supprimé à l'égard de certains jugements à partir de 2003. L'article R. 811-1 du CJA recense les litiges pour lesquels l'appel n'est pas possible. On y trouve par exemple les litiges relatifs aux prestations, allocations ou droits attribués au titre de l'aide ou de l'action sociale, du logement ou en faveur des travailleurs privés d'emploi ; les litiges en matière de consultation et de communication de documents administratifs ou d'archives publiques ; les litiges relatifs aux impôts locaux et à la contribution à l'audiovisuel public ; les litiges relatifs au permis de conduire ou encore les litiges en matière de pensions. Dans ces différentes matières, seul un pourvoi en cassation peut être intenté contre le jugement du TA. Enfin, le décret n° 2016-1480 du 2 novembre 2016 contient une série d'évolutions qui vise à durcir l'accès au juge (suppression de certaines dispenses du ministère d'avocat ; suppression de l'absence de délai pour intenter un RPC contre une décision implicite de rejet).

Section 2. Les mutations de l'ordre juridictionnel administratif

65. Outre l'explosion du contentieux administratif, la juridiction administrative fait face depuis plusieurs décennies à deux défis majeurs relatifs à sa légitimité et à son efficacité.

§ 1. Le renforcement de la légitimité des jugements

66. La juridiction administrative a connu une période d'érosion de sa légitimité à la fin du XX^{e} siècle. Les conditions dans lesquelles le juge administratif rendait la justice étaient considérées comme ne présentant pas les garanties suffisantes permettant d'assurer aux administrés une bonne justice.

67. La CEDH a ainsi mis en lumière les imperfections de la justice administrative au regard de l'article 6 §1 de la Conv. EDH. Elle s'est d'abord prononcée sur le rôle du commissaire du gouvernement, aujourd'hui dénommé rapporteur public, et a jugé que sa participation au délibéré est contraire à l'article 6 §1 précité, en particulier au principe d'égalité des armes, car elle risque d'orienter le choix des membres de la formation de jugement (CEDH, 7 juin 2001, *Kress c/ France*, préc.). C'est pourquoi, par un décret n° 2005-1586 du 19 décembre 2005, il a été décidé que le commissaire du gouvernement assiste au délibéré mais n'y prend pas part. Cependant, la CEDH a estimé que la présence, même passive, du commissaire du gouvernement au délibéré n'est pas conforme à l'article 6 §1 de la Conv. EDH (CEDH, 12 avr. 2006, *Martinie c/ France*, n° 58675/00). Par conséquent, le décret n° 2006-964 du 1er août 2006 a prévu que le délibéré se tient hors la présence du rapporteur public devant les juridictions du fond (art. R. 732-2 du CJA). En revanche, celui-ci continue d'assister au délibéré devant le Conseil d'État sans y prendre part mais les parties ont la possibilité de s'opposer à cette présence (art. R. 733-3 du CJA). Cette règle spécifique au Conseil d'État s'explique par la portée des arrêts rendus par ce dernier qui nécessite que le rapporteur public puisse se nourrir des discussions de la formation de jugement pour comprendre la décision retenue. Cet état du droit a été jugé conforme à la Conv. EDH (CEDH, 15 sept. 2009, *Étienne c/ France*, n° 11396/08).

68. Concernant ensuite la dualité fonctionnelle du Conseil d'État, la CEDH a jugé qu'elle n'est pas en elle-même contraire au principe d'impartialité mais elle ajoute qu'il appartient à la juridiction de vérifier pour chaque espèce que l'exercice de la fonction consultative n'a pas constitué un préjugement de l'affaire contentieuse qui serait contraire aux principes d'impartialité et d'indépendance (CEDH, 9 nov. 2006, *Soc. Sacilor Lormines c/ France*, n° 65411/01). À cet égard, le CJA a été modifié à plusieurs reprises afin de mieux séparer les missions consultatives et juridictionnelles du Conseil d'État. Ainsi, aucun membre du Conseil d'État ne peut exercer successivement des fonctions consultatives et juridictionnelles vis-à-vis du même acte. Par ailleurs, la composition des formations de jugement a été réformée pour réduire le nombre des membres issus des sections administratives. Désormais, et contrairement à ce qui

existait autrefois, la formation dénommée « chambres réunies » et celle dénommée « Section du contentieux » ne comprennent plus de membres issus des sections administratives du Conseil d'État. L'Assemblée du contentieux, formation la plus solennelle, a également évolué mais des représentants des sections administratives continuent de siéger dans cette formation. Toutefois, ils sont désormais en nombre minoritaire par rapport aux membres issus de la section du contentieux, alors qu'ils étaient auparavant en nombre égal. Cette formation de jugement compte ainsi 17 membres, dont 7 qui n'appartiennent pas à la section du contentieux du Conseil d'État.

69. En outre, les principes déontologiques fondamentaux, tels que l'indépendance, la dignité, l'impartialité, l'intégrité et la probité, ont été insérés dans le CJA par une loi n° 2016-483 du 20 avril 2016. Pour compléter l'édifice, une charte de déontologie des juges administratifs énonce les principes déontologiques et les bonnes pratiques propres à l'exercice des fonctions de membre de la juridiction administrative. Un collège de déontologie est par ailleurs chargé de rendre des avis sur toute question de déontologie concernant personnellement un membre de la juridiction administrative, sur saisine de ce membre ou d'un président de juridiction, et de formuler des recommandations sur l'application des principes déontologiques. Le Conseil d'État a précisé que « pour apprécier si le comportement d'un membre de la juridiction administrative traduit un manquement aux obligations déontologiques qui lui incombent, les bonnes pratiques ainsi recommandées sont susceptibles d'être prises en compte, sans pour autant que leur méconnaissance ne soit, en elle-même, constitutive d'un manquement disciplinaire » (CE, 25 mars 2020, *Synd. de la juridiction administrative*, n° 421149, *Lebon*, p. 139).

§ 2. Le renforcement de l'efficacité de la juridiction administrative

70. Le juge administratif a souvent été critiqué par la doctrine en raison de la faiblesse de ses pouvoirs. Par exemple, dans le cadre du REP, son office se limite en principe à annuler l'acte administratif illégal car le juge administratif a longtemps conçu son office de manière restrictive afin de ne pas se transformer en administrateur et a toujours refusé de s'octroyer le

pouvoir de formuler des injonctions à l'administration, ce qui était susceptible de nuire à la bonne exécution de ses décisions d'annulation. En outre, pendant longtemps, aucune procédure efficace ne permettait l'intervention du juge administratif en cas d'urgence. Enfin, la procédure écrite est apparue insatisfaisante dans certaines affaires. Diverses transformations sont intervenues pour répondre à ces difficultés.

71. D'une part, le Conseil d'État n'hésite pas à renforcer, de manière jurisprudentielle, les pouvoirs du juge administratif dans le cadre du REP. Il a ainsi développé des procédés qui lui permettent, d'une certaine façon, de corriger l'acte administratif illégal pour le purger de son vice et éviter l'annulation. Telle est le cas de la substitution de base légale (CE, sect., 3 déc. 2003, *Préfet de la Seine Maritime c/ El Bahi*, n° 240267, *Lebon*, p. 479) et de motifs (CE, sect., 6 févr. 2004, *Mme Hallal*, n° 240560, *Lebon*, p. 48). Dans ces cas, l'assise textuelle ou les motifs illégaux fournis par l'administration sont remplacés par des fondements ou motifs légaux qui permettent de justifier la décision prise. Le recours à ces techniques, encadré par le Conseil d'État, permet d'éviter une annulation qui apparaît inutile dans la mesure où l'administration a la possibilité de reprendre immédiatement la même décision que celle litigieuse. Par ailleurs, l'office du juge de l'excès de pouvoir s'est aussi enrichi en cas d'annulation. Si celle-ci est en principe rétroactive, le juge peut décider que l'annulation d'un acte ne produira ses effets qu'à une date déterminée, à la condition notamment que « l'effet rétroactif de l'annulation est de nature à emporter des conséquences manifestement excessives en raison tant des effets que cet acte a produits et des situations qui ont pu se constituer lorsqu'il était en vigueur que de l'intérêt général pouvant s'attacher à un maintien temporaire de ses effets » (CE, ass., 11 mai 2004, *Assoc. AC !*, n° 255886, *Lebon*, p. 197). Le Conseil d'État transfère ensuite des contentieux du REP au RPC dans lequel les pouvoirs du juge administratif sont plus larges (ex. : contentieux des sanctions infligées aux administrés (CE, ass., 16 févr. 2009, *Soc. Atom*, n° 274000, *Lebon*, p. 26)) ou crée de nouveaux RPC (ex. : création d'un tel recours au profit des tiers au contrat (CE, ass., 4 avr. 2014, *Dpt du Tarn-et-Garonne*, préc.)).

72. D’autre part, le législateur a également contribué à l’essor des pouvoirs du juge administratif. Par exemple, une loi n° 95-125 du 8 février 1995 a donné aux juridictions administratives le pouvoir de prononcer des injonctions préventives à l’encontre de l’administration pour assurer l’effectivité des décisions de justice. Ainsi, le juge peut, dès son jugement d’annulation, enjoindre à l’administration de prendre une décision dans un sens déterminé ou de réexaminer le dossier (art. L. 911-1 et s. du CJA). Il peut enserrer cette injonction dans un délai et prévoir une astreinte en cas de retard. La loi n° 2000-597 du 30 juin 2000 a créé trois procédures de référés d’urgence (référé-suspension, référé-liberté, et référé-mesures utiles) pour permettre au juge d’apporter une réponse rapide aux situations d’urgence. Plus récemment, la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 a institué deux actions collectives (action de groupe et action en reconnaissance de droits) qui offrent aux justiciables placés dans la même situation une voie de droit leur assurant une réponse cohérente de la part du juge administratif.

Titre 2

L’organisation de l’ordre juridictionnel administratif

73. Les différentes juridictions qui composent l’ordre juridictionnel administratif se répartissent en deux groupes. Le premier réunit les juridictions de droit commun, c’est-à-dire le Conseil d’État, les CAA et les TA. Le second rassemble les juridictions administratives spécialisées.

Chapitre 1

Les juridictions administratives de droit commun

74. Le Conseil d'État est le juge suprême de l'ordre juridictionnel administratif. Les TA et les CAA constituent les juges du fond.

Section 1. Le Conseil d'État

75. Il s'agit ici d'identifier les membres du Conseil d'État et de comprendre l'organisation de cette institution.

§ 1. Les membres du Conseil d'État

76. Les membres du Conseil d'État sont un peu plus de 300 environ mais seuls 230 sont en activité au sein de l'institution. Une petite centaine exerce des fonctions dans des entreprises publiques ou dans des cabinets ministériels. Ces membres sont nommés par le pouvoir exécutif et recrutés principalement parmi les élèves de l'ENA, devenue l'institut national du service public (INSP) depuis 2022, et au tour extérieur.

77. Dépourvus de la qualité de magistrat en raison de la dualité fonctionnelle du Conseil d'État, ils sont régis par un statut qui figure aux articles L. 131-1 et s. du CJA. Ils appartiennent à un seul et même corps de la fonction publique mais ce corps se divise en plusieurs grades dont la liste figure à l'article L. 121-2 du CJA (dans l'ordre décroissant : vice-président ; présidents de section ; conseillers d'État en service ordinaire ; conseillers d'État en service extraordinaire ; maîtres des requêtes ; maîtres des requêtes en service extraordinaire ; auditeurs de 1re classe ; auditeurs de 2e classe). Afin d'assurer l'indépendance des membres, l'avancement de grades repose uniquement sur l'ancienneté. Cette pratique historique a été consacrée par le Conseil d'État et la gestion de ses membres est assurée de façon interne par

le bureau du Conseil d'État, composé du vice-président, des sept présidents de section et du secrétaire général du Conseil d'État, avec l'aide d'un organisme consultatif, la commission supérieure du Conseil d'État.

78. Concernant le recrutement, les auditeurs sont issus de l'ENA, devenue l'INSP. Par ailleurs, un maître des requêtes sur quatre et un conseiller d'État sur trois peuvent être nommés au tour extérieur (un certain nombre de ces nominations est d'ailleurs réservé aux membres des TA et des CAA afin de leur assurer une évolution de carrière, mais leur proportion est faible puisque ces nominations représentent 1 conseiller d'État sur 18 et 1 maître des requêtes sur 16). Ces nominations, qui sont laissées à la discrétion du gouvernement mais sur lesquelles le Conseil d'État pourrait théoriquement exercer un contrôle au contentieux à supposer que l'intérêt à agir du requérant soit admis (V. pour un défaut d'intérêt à agir : CE, 25 févr. 2011, *Casanovas*, n° 344732, *Lebon T.*, p. 996), sont encadrées par des conditions d'âge et d'ancienneté et doivent être soumises pour avis au vice-président du Conseil d'État. Par exemple, la personne nommée maître des requêtes doit être âgée de trente ans et justifier de dix ans de service public. Certains fonctionnaires peuvent aussi être détachés ou mis à disposition auprès du Conseil d'État pour une période de quatre ans en qualité de maître des requêtes en service extraordinaire. Enfin, toute personne qui a exercé, pendant au moins vingt-cinq ans, une activité dans le domaine du droit qui la qualifie particulièrement pour l'exercice des fonctions juridictionnelles peut être nommée conseiller d'État en service extraordinaire pour cinq ans et les personnalités qualifiées dans les différents domaines de l'activité nationale peuvent être nommées au même grade pour exercer des fonctions administratives pendant cinq ans.

§ 2. Organisation et fonctionnement du Conseil d'État

79. Lors de sa création, le Conseil d'État était entièrement subordonné au pouvoir exécutif. Compte tenu de cette caractéristique historique, la présidence du Conseil d'État a longtemps appartenu à l'exécutif. Ainsi, la loi du 24 mai 1872 prévoyait que le Conseil d'État est présidé par le garde des Sceaux, ministre de la justice, et, en son absence, par un vice-président. Afin d'assurer l'indépendance du Conseil d'État, cette particularité a disparu. Aujourd'hui, « la présidence du Conseil d'État est assurée par le

vice-président » (art. L. 121-1 du CJA). À ce titre, ce dernier préside l'assemblée générale et l'assemblée du contentieux. Toutefois, l'article précité ajoute que « l'assemblée générale du Conseil d'État peut être présidée par le Premier ministre et, en son absence, par le garde des Sceaux, ministre de la justice ». En d'autres termes, il arrive encore, bien que cela soit exceptionnel, que le Premier ministre préside l'assemblée générale du Conseil d'État mais cette instance n'a de compétence qu'en matière consultative puisqu'elle est chargée de donner des avis au gouvernement sur les questions et sur les projets de texte les plus importants après avoir été examinés par la section consultative compétente.

80. Le Conseil d'État comprend 7 sections (sauf cas particuliers, les membres du Conseil d'État peuvent appartenir à une ou deux sections) :

- 5 sections consultatives qui rendent des avis sur les projets de textes de l'exécutif ;
- la section du rapport et des études qui est chargée de préparer le rapport public du Conseil d'État et de coordonner les études réalisées par le Conseil d'État ;
- la section du contentieux qui assure la fonction juridictionnelle.

<table>
<tr><th colspan="8">Organisation du Conseil d'État et activité en 2020</th></tr>
<tr><th colspan="5">Sect. consultatives</th><th>Sect. du rapport et des études</th><th colspan="4">Sect. du contentieux</th></tr>
<tr><td>Sect. de l'intérieur</td><td>Sect. des finances</td><td>Sect. sociale</td><td>Sect. de l'administration</td><td>Sect. des travaux publics</td><td rowspan="3"></td><td colspan="4">10 chambres</td></tr>
<tr><td colspan="5" rowspan="2">Formation solennelle : assemblée générale</td><td colspan="4">Formations de jugement</td></tr>
<tr><td>Ch. jugeant seule (3 juges)</td><td>Ch. réunies (9 juges)</td><td>Sect. du cont. (15 juges)</td><td>Ass. du cont. (17 juges)</td></tr>
<tr><th colspan="5">Textes examinés</th><th rowspan="2">Rapports rendus</th><th colspan="4" rowspan="2">Affaires jugées</th></tr>
<tr><td>424</td><td>147</td><td>197</td><td>217</td><td>178</td></tr>
<tr><td colspan="5">24</td><td>3</td><td>3 395</td><td>1 207</td><td>6</td><td>8</td></tr>
</table>

Source : Conseil d'État, *Rapport public 2020*, 2021, La doc. fr

81. Le président de la section du contentieux organise le travail de la section, assure des missions juridictionnelles (il est juge des référés, il tranche les questions de compétence au sein de la juridiction administrative, il participe aux formations solennelles de jugement). Il est assisté de 3 présidents-adjoints. La section est divisée en 10 chambres présidées par un conseiller d'État assisté de deux assesseurs eux-mêmes conseillers d'État. Chacune comprend par ailleurs une dizaine de rapporteurs chargés d'instruire les dossiers et deux rapporteurs publics. Pour trancher les litiges, il existe quatre formations de jugement qui interviennent selon le degré de difficulté de l'affaire : chambre jugeant seule, chambres réunies, Section du contentieux, Assemblée du contentieux. L'Assemblée du contentieux correspond à la formation de jugement la plus solennelle du Conseil d'État. Elle a vocation à statuer sur les affaires ayant une importance exceptionnelle. Elle ne rend que quelques décisions par an. Sa composition a évolué en 2008 pour diminuer le nombre de membres issus des sections consultatives. Le tableau ci-dessous expose la composition des quatre formations de jugement devant le Conseil d'État. Mais certaines décisions sont prises par un juge unique (ordonnances de référé, ordonnances rendues dans le cadre de la procédure de tri prévue à l'article R. 122-12 du CJA).

Formation	Composition
Chambre jugeant seule (3 membres)	• le président de la chambre chargée d'instruire l'affaire • un assesseur • le rapporteur
Chambres réunies (9 membres)	• le président de la section du contentieux ou l'un des trois présidents adjoints • le président, deux assesseurs, et le rapporteur de la chambre qui a instruit l'affaire • le président et deux assesseurs d'une autre chambre • un conseiller d'État appartenant à la section du contentieux en dehors des deux chambres qui siègent
Section du contentieux (15 membres)	• le président de la section • les trois présidents adjoints • les dix présidents de chambre • le rapporteur de l'affaire
Assemblée du contentieux (17 membres)	• le vice-président du Conseil d'État • les sept présidents de section • les trois présidents adjoints de la section du contentieux

	• le président de la chambre sur le rapport de laquelle l'affaire est jugée • les quatre présidents de chambre les plus anciens dans leurs fonctions en dehors du précédent • le rapporteur

82. Enfin, outre ses fonctions consultatives et juridictionnelles, le Conseil d'État assure la gestion de l'ensemble de la juridiction administrative (carrière des magistrats des TA et des CAA, budget des juridictions, mission permanente d'inspection).

Section 2. Les TA et les CAA

83. Il s'agit d'identifier les membres des TA et CAA et l'organisation de ces juridictions.

§ 1. Les membres des TA et des CAA

84. Le corps des conseillers de TA et de CAA est régi par les articles L. 231-1 et s. et R. 231-1 et s. du CJA. Il comprend environ 1 130 membres qui disposent de la qualité de magistrat depuis une loi n° 2012-347 du 12 mars 2012. Cette qualité, qui n'est en revanche pas reconnue aux membres du Conseil d'État, rend les membres des juridictions du fond inamovibles. Ainsi, il est prévu que lorsqu'ils exercent leurs fonctions de magistrats dans une juridiction administrative, ils ne peuvent recevoir, sans leur consentement, une affectation nouvelle, même dans le cadre d'un avancement (art. L. 231-3 du CJA).

85. Les membres du corps des conseillers de TA et de CAA sont recrutés parmi les élèves de l'ENA (devenue l'INSP), par la voie d'un recrutement direct sur concours, au tour extérieur ou par la voie du détachement. Ils sont nommés par l'exécutif. Composé de trois grades (grades de conseiller, de premier conseiller et de président), le corps est géré par le vice-président du Conseil d'État avec l'aide du conseil supérieur des TA et des CAA.

86. Créé en 1986 et réformé par une ordonnance n° 2016-1365 du 13 octobre 2016, le conseil supérieur des TA et des CAA est composé de représentants élus des membres du corps, et de personnalités qualifiées nommées par le Président de la République, le président de l'Assemblée nationale et le président du Sénat et est présidé par le vice-président du

Conseil d'État. Ses missions sont nombreuses. Il connaît des questions intéressant le fonctionnement et l'organisation des TA et des CAA (il débat chaque année des orientations générales en matière d'évolution des effectifs, de répartition des emplois et de recrutement ; il émet un avis sur toute question relative au statut des magistrats, à leur régime indemnitaire, à leur formation ; il est également consulté sur toute question relative à la compétence, à l'organisation et au fonctionnement des TA et des CAA). Il connaît ensuite des questions individuelles intéressant les magistrats (il formule des propositions sur les nominations, détachements et intégrations ; il établit les tableaux d'avancement ; il émet un avis sur les mutations) et il exerce le pouvoir disciplinaire à leur égard.

87. Les obligations des magistrats ont d'ailleurs été renforcées par la loi n° 2016-483 du 20 avril 2016. L'article L. 231-1-1 du CJA prévoit que les magistrats exercent leurs fonctions en toute indépendance, dignité, impartialité, intégrité et probité et se comportent de façon à prévenir tout doute légitime à cet égard. Ils sont soumis à l'obligation de réserve et ils ne peuvent se prévaloir, à l'appui d'une activité politique, de leur appartenance à la juridiction administrative. Ils doivent aussi éviter ou faire cesser tout conflit d'intérêts.

§ 2. L'organisation et le fonctionnement des TA et des CAA

88. Les TA et les CAA s'organisent et fonctionnent de la même façon en vertu des articles L. 221-1 et s. et R. 221-1 et s. du CJA. Ils sont soumis au contrôle de la mission permanente d'inspection des juridictions administratives qui relève du Conseil d'État. Le ressort territorial de chaque juridiction est fixé par le CJA.

89. Les TA sont au nombre de 42 et rassemblent environ 850 magistrats. Chaque TA est présidé par un membre du corps des conseillers de TA et de CAA, et est divisé en chambres. Ces dernières ont un domaine de compétences déterminé par le président de la juridiction (chambre chargée du contentieux de la fonction publique, chambre chargée du contentieux contractuel…) et sont composées d'un président qui est en même temps vice-président du tribunal, de deux ou trois conseillers rapporteurs et d'un

rapporteur public. Les CAA sont quant à elles au nombre de 8 et fonctionnent avec 250 magistrats. Elles sont présidées par un conseiller d'État. Pour le reste, leur organisation est identique à celle des TA.

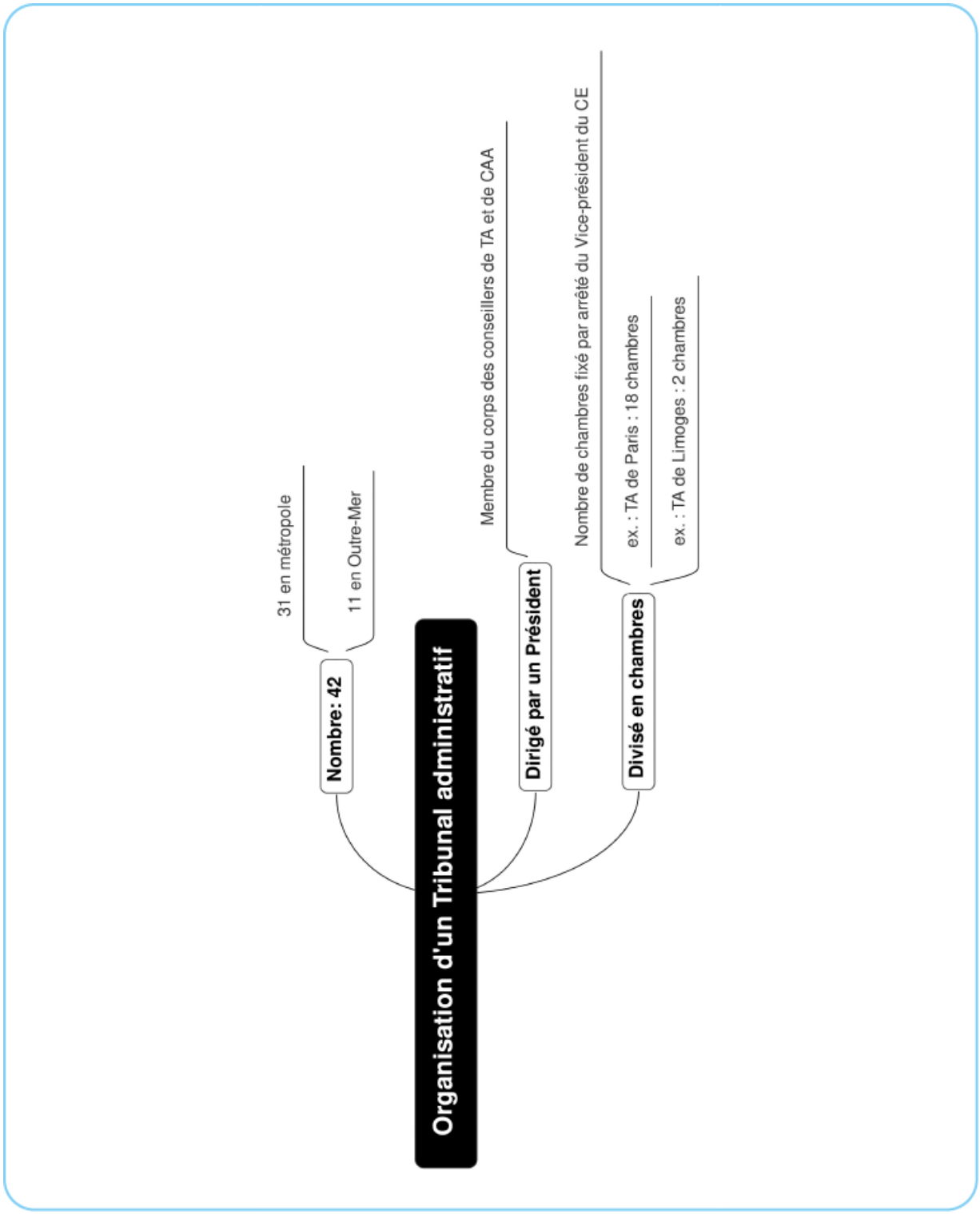
90. Selon l'article L. 222-1 du CJA, les jugements des TA et les arrêts des CAA sont en principe rendus par des formations collégiales de trois magistrats. Devant les CAA, il existe une possibilité de porter la formation de principe à cinq magistrats lorsque la nature ou la difficulté de l'affaire le justifie. Par ailleurs, il existe des formations de jugement plus solennelles :

- la formation de chambres réunies : elle est présidée par le président de la juridiction et est composée de 5 à 7 membres appartenant à 2 ou 3 chambres différentes ;
- la formation plénière : elle est présidée par le président de la juridiction et est composée des présidents de chambres et du rapporteur.

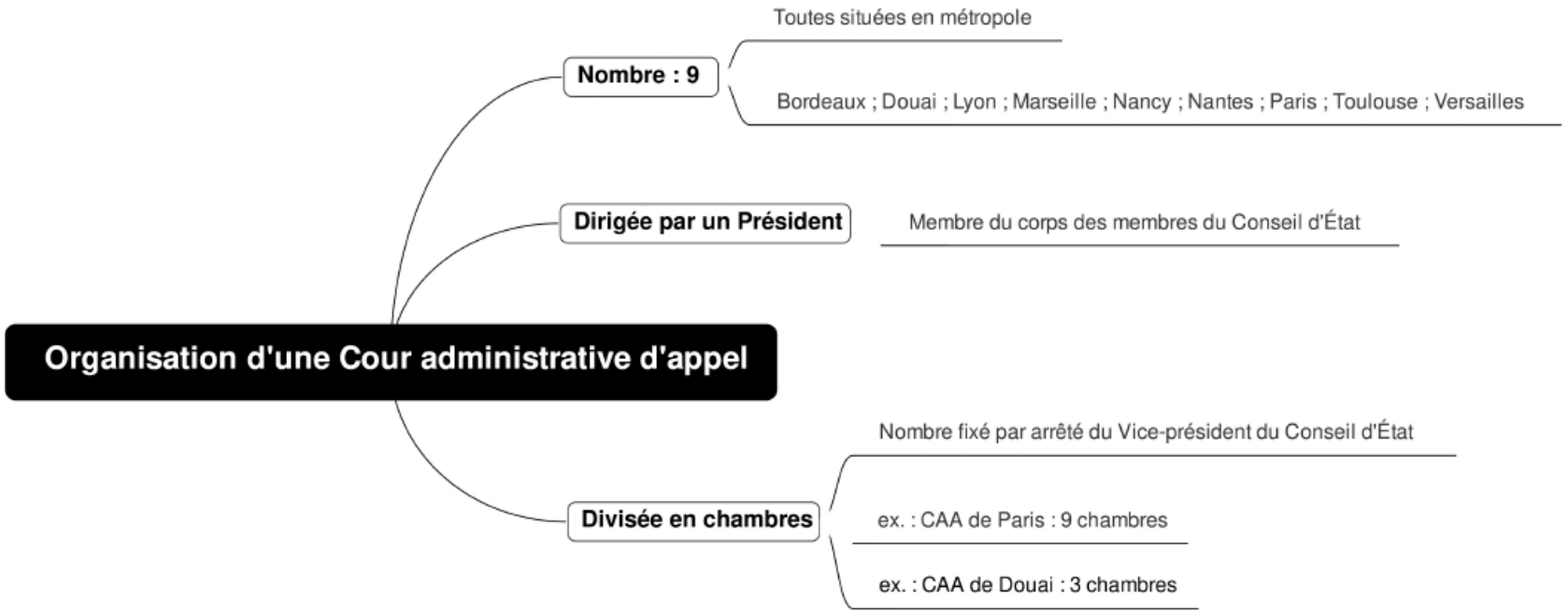
91. Par dérogation au principe de la collégialité, il existe des hypothèses de jugement à juge unique. Le président de la juridiction ou l'un de ses délégués peut statuer seul par voie d'ordonnance en vertu de l'article R. 222-1 du CJA (en cas de désistement, d'incompétence manifeste de la juridiction administrative, d'irrecevabilité de la requête non régularisable…). Devant les TA (et non devant les CAA), il existe par ailleurs des litiges pour lesquels le président du TA ou l'un de ses délégués peut statuer seul, après audience publique et audition du rapporteur public (art. R. 222-13 du CJA).

92. Enfin, il faut souligner que les TA et les CAA disposent aussi de fonctions non contentieuses. Ils ont des attributions consultatives en vertu de l'article L. 212-1 du CJA qu'ils exercent au profit des préfets. À ce titre, ces juridictions peuvent être saisies pour rendre un avis sur toute question de droit. Plus précisément, les questions relevant des attributions des préfets de région sont soumises par ces derniers aux CAA, celles relevant des attributions des préfets de département sont soumises aux TA. En pratique, les demandes sont rares. Les TA délivrent en outre les autorisations de plaider aux contribuables qui souhaitent intenter une action juridictionnelle à la place de la collectivité territoriale dans laquelle ils résident (art. L. 212-2 du CJA).

Carte mentale 7. Organisation d'un TA


Organisation d'un Tribunal administratif
Nombre: 42
31 en métropole
11 en Outre-Mer
Dirigé par un Président
Membre du corps des conseillers de TA et de CAA
Divisé en chambres
Nombre de chambres fixé par arrêté du Vice-président du CE
ex. : TA de Paris : 18 chambres
ex. : TA de Limoges : 2 chambres

Carte mentale 8. Organisation d'une CAA


Organisation d'une Cour administrative d'appel
Nombre : 9
Toutes situées en métropole
Bordeaux ; Douai ; Lyon ; Marseille ; Nancy ; Nantes ; Paris ; Toulouse ; Versailles
Dirigée par un Président
Membre du corps des membres du Conseil d'État
Divisée en chambres
Nombre fixé par arrêté du Vice-président du Conseil d'État
ex. : CAA de Paris : 9 chambres
ex. : CAA de Douai : 3 chambres

Chapitre 2

Les juridictions administratives spécialisées

93. L'une des spécificités de l'ordre juridictionnel administratif réside dans l'existence de juridictions administratives spécialisées qui présentent des caractéristiques communes malgré leur grande diversité.

Section 1. Identification des juridictions administratives spécialisées

94. L'ordre juridictionnel administratif ne se cantonne pas au Conseil d'État, aux TA et aux CAA. Il comprend aussi une trentaine de juridictions administratives spécialisées (Conseil d'État, *Rapport public 2020*, 2021, La doc. fr., p. 67) apparues dès Napoléon avec la création de la Cour des comptes. Elles ont une compétence juridictionnelle d'attribution qu'elles exercent au nom de l'État (CE, sect., 27 févr. 2004, *Mme Popin*, n° 217257, *Lebon*, p. 86) et sous le contrôle du Conseil d'État. Leur existence s'explique par les matières techniques qui leur sont confiées et qui exigent de faire appel à des personnes qualifiées pour en connaître. Bien que ces juridictions ne soient pas soumises au CJA, de nombreuses règles de procédure contenues dans ce code leur sont applicables par l'intermédiaire de principes généraux de procédure dégagés par le Conseil d'État (ex. : principe d'impartialité (CE, ass., 23 févr. 2000, *Soc. Labor Métal*, n° 197515, *Lebon*, p. 83)).

§ 1. La qualification de juridiction

95. La qualification de juridiction peut d'abord être explicitement attribuée par la loi (ex. : art. L. 952-7 du code de l'éducation : les conseils académiques des universités statuent en matière juridictionnelle sur l'exercice du pouvoir disciplinaire à l'égard des enseignants-chercheurs et

des enseignants). Mais il arrive que la qualification soit implicite et se déduise des caractéristiques de l'organe. Tel est le cas lorsque la loi précise que les décisions de l'organe sont revêtues de l'autorité de chose jugée ou qu'elles sont susceptibles d'appel ou de cassation. Si la loi ne contient aucun élément, c'est au juge de dire si l'institution constitue une juridiction.

96. À cet égard, le Conseil d'État a dégagé des critères permettant d'identifier une juridiction. D'abord, le juge vérifie que l'organe est collégial et qu'il dispose d'un pouvoir de décision, et non pas uniquement d'un rôle consultatif (CE, 13 févr. 1980, *Nal*, n° 09323, *Lebon*, p. 82). Par exemple, le conseil supérieur de la magistrature a un rôle consultatif pour l'exercice du pouvoir disciplinaire à l'égard des magistrats du parquet et n'a donc pas la qualité de juridiction dans cette hypothèse (CE, 18 oct. 2000, *Terrail*, n° 208168, *Lebon*, p. 430). En revanche, à l'égard des magistrats du siège, il dispose du pouvoir de décision et revêt donc pour l'exercice de cette compétence la qualité de juridiction (CE, ass., 12 juill. 1969, *Sieur l'Etang*, n° 72480, *Lebon*, p. 388). À ces premiers critères, la jurisprudence *De Bayo* ajoute un critère matériel qui consiste à vérifier que l'organe a pour mission de résoudre un litige en application de règles de droit (CE, ass., 12 déc. 1953, *De Bayo*, n° 9405, *Lebon*, p. 544). Enfin, un critère formel impose de s'assurer que les décisions de l'organe sont prises selon des garanties formelles et procédurales particulières (CE, sect., 26 janv. 1996, *Ctorza*, n° 165035, *Lebon*, p. 15).

97. Une fois la qualification de juridiction retenue, il faut dire si cette juridiction appartient à l'ordre juridictionnel administratif ou à l'ordre juridictionnel judiciaire.

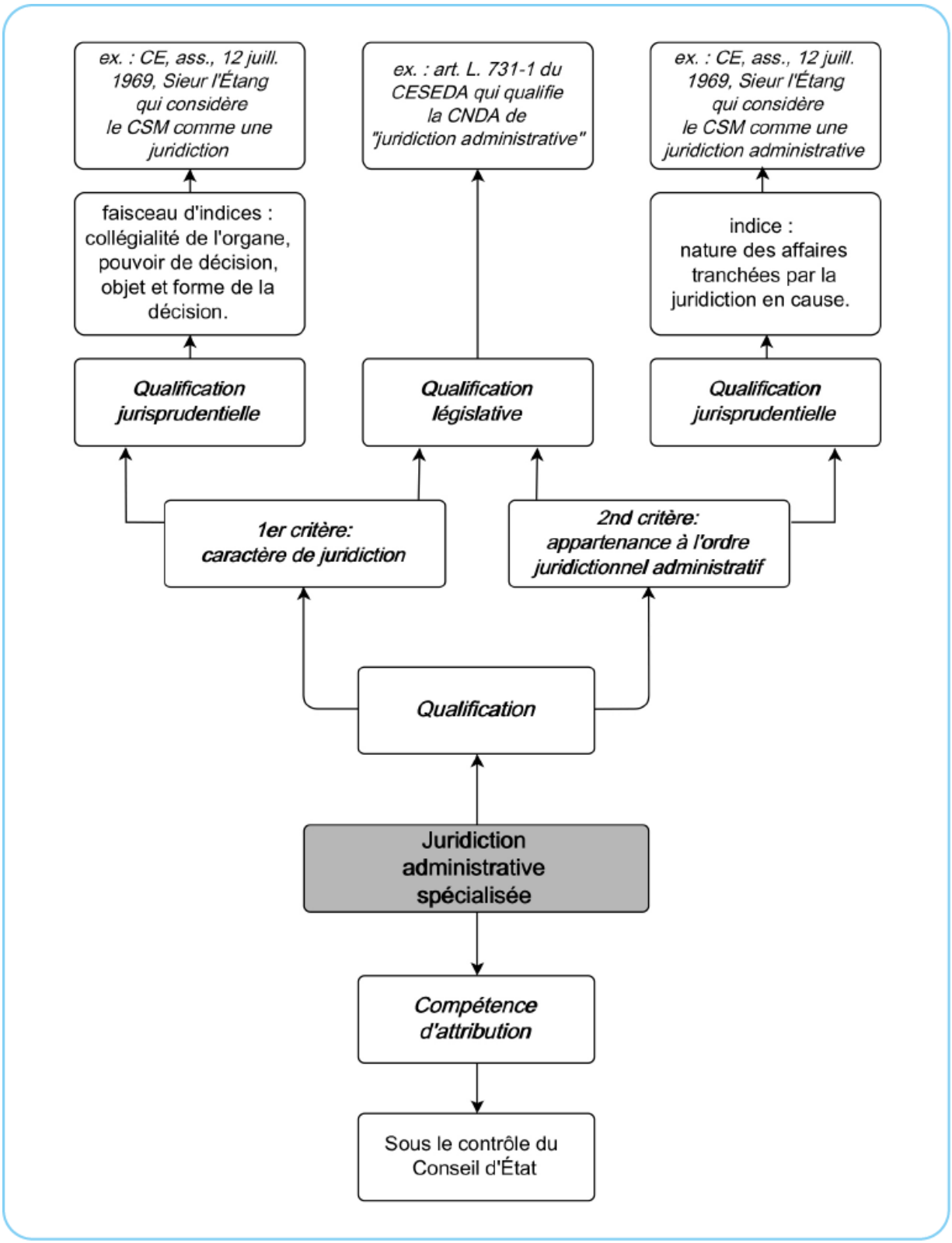
§ 2. La qualification de juridiction administrative

98. La loi qui crée une juridiction peut préciser qu'il s'agit d'une juridiction administrative. Par exemple, l'article L. 731-1 du CESEDA dispose que la Cour nationale du droit d'asile « est une juridiction administrative, placée sous l'autorité d'un président, membre du Conseil d'État ». Bien qu'implicite, le caractère administratif de la juridiction ne fait également aucun doute lorsque le texte prévoit que les décisions de l'organe

juridictionnel peuvent faire l'objet d'un pourvoi en cassation devant le Conseil d'État. Tel est le cas par exemple de l'article R. 2333-120-64 du CGCT concernant la CCSP.

99. À défaut de précision dans la loi, la qualification est jurisprudentielle. Le Conseil d'État se fonde sur la nature des litiges pour déterminer l'appartenance de la juridiction à l'un ou l'autre des deux ordres juridictionnels (CE, ass., 7 févr. 1947, *D'aillières*, préc.). Ainsi, un jury d'honneur chargé de lever l'inéligibilité des parlementaires qui ont voté les pleins pouvoirs au Maréchal Pétain constitue, par la nature des affaires sur lesquelles il se prononce, une juridiction administrative. De même, lorsqu'il se prononce sur les actions disciplinaires intentées contre les magistrats du siège, le conseil supérieur de la magistrature correspond à une juridiction administrative « en raison de la nature des litiges qui lui sont soumis et qui intéressent l'organisation du service public de la justice » (CE, ass., 12 juill. 1969, *Sieur l'Etang*, préc.).

Carte mentale 9. Les JAS (1)


ex. : CE, ass., 12 juill. 1969, Sieur l'Étang qui considère le CSM comme une juridiction
ex. : art. L. 731-1 du CESEDA qui qualifie la CNDA de "juridiction administrative"
ex. : CE, ass., 12 juill. 1969, Sieur l'Étang qui considère le CSM comme une juridiction administrative
faisceau d'indices : collégialité de l'organe, pouvoir de décision, objet et forme de la décision.
indice : nature des affaires tranchées par la juridiction en cause.
Qualification jurisprudentielle
Qualification législative
Qualification jurisprudentielle
1er critère: caractère de juridiction
2nd critère: appartenance à l'ordre juridictionnel administratif
Qualification
Juridiction administrative spécialisée
Compétence d'attribution
Sous le contrôle du Conseil d'État

Section 2. Hétérogénéité des juridictions administratives spécialisées

100. Les juridictions administratives spécialisées se caractérisent par leur importante diversité. D'abord, l'organisation diffère d'une juridiction administrative à l'autre. Certaines sont composées de magistrats (ex. : juridictions financières), d'autres de fonctionnaires (ex. : section disciplinaire des conseils académiques des universités), d'autres de représentants des professions concernées (ex. : ordre professionnel des professions libérales), d'autres encore de personnes choisies en raison de leurs compétences dans la sphère d'intervention de la juridiction (ex. : Cour nationale du droit d'asile). Ensuite, leur champ de compétence est déterminé par les textes qui les instituent. On trouve des juridictions compétentes en matière financière, d'autres en matière disciplinaire, d'autres encore en matière sociale. Enfin, l'importance de leur activité est variable (de quelques dizaines de décisions par an pour certaines juridictions à plusieurs milliers pour d'autres).

101. Pour mettre de l'ordre dans cet agglomérat de juridictions, plusieurs distinctions peuvent être retenues. On peut les classer selon leur domaine de compétence (juridictions financières, juridictions sociales, juridictions disciplinaires…), selon leur office (juridictions qui statuent sur des recours exercés contre une décision administrative ; juridictions qui statuent sur des poursuites disciplinaires et prononcent des sanctions…). Une troisième classification consiste à opposer les juridictions qui statuent en premier et dernier ressort à celles qui comportent un double degré de juridiction. Par ailleurs, en dépit de cette diversité, des règles communes sont applicables aux juridictions administratives spécialisées.

§ 1. Les juridictions statuant en premier et dernier ressort

102. Il s'agit des juridictions pour lesquelles il n'existe pas de procédure d'appel. Leurs jugements sont seulement susceptibles d'un pourvoi en cassation devant le Conseil d'État. En pratique, il s'agit de juridictions uniques dont la compétence s'étend à l'ensemble du territoire national. Les

exemples principaux sont : le Conseil supérieur de la magistrature, la Cour des comptes, la Cour nationale du droit d'asile et la Commission du contentieux du stationnement payant.

103. Ces quatre juridictions seront successivement présentées, les deux premières ayant une existence constitutionnelle, les deux dernières ayant une existence législative.

104. Créée par une loi du 16 septembre 1807, la **Cour des comptes** est l'une des plus anciennes juridictions administratives spécialisées et, compte tenu de ses 1 800 magistrats et agents, l'une des plus importante. Initialement mentionnée à l'article 47 du texte constitutionnel de 1958, elle fait l'objet du nouvel article 47-2 depuis la réforme constitutionnelle du 23 juillet 2008. Cette institution a des compétences non juridictionnelles et des compétences juridictionnelles. Les premières trouvent une consécration constitutionnelle dans l'article 47-2 précité. En revanche, les secondes ont une assise constitutionnelle moins évidente (CC, 5 juill. 2019, n° 2019-795 QPC). Ses compétences juridictionnelles sont définies dans le CJF. L'article L. 111-1 du CJF prévoit que « la Cour des comptes juge les comptes des comptables publics », sous réserve de la compétence attribuée en premier ressort, aux chambres régionales et territoriales des comptes (CRC) et qu'elle « statue sur les appels formés contre les décisions juridictionnelles rendues » par les CRC. Dans le cadre de son contrôle des comptes, la Cour peut interpréter un acte administratif et même en apprécier la légalité lorsque cette question conditionne son office (CE, 28 sept. 2016, *M. Lecomte et a.*, n° 385903, *Lebon*, p. 395). Les décisions de cette juridiction administrative spécialisée (CC, 25 juill. 2001, n° 2001-448 DC) relèvent du Conseil d'État par la voie de la cassation (art. L. 331-1 CJA et art. R. 142-20 du CJF). Le pourvoi est possible dans un délai de deux mois à compter de la notification de l'arrêt ou de l'ordonnance de la Cour (art. R. 142-20 du CJF).

105. Le **Conseil supérieur de la magistrature** (CSM) est né sous la 4e République. À l'époque, ses attributions, précisées au titre IX de la constitution du 27 octobre 1946, en faisaient à la fois une juridiction d'ordre disciplinaire qui se substituait à la Cour de cassation et un organe administratif intervenant dans les nominations des magistrats. Sous la 5e République, l'institution est conservée. L'article 64 de la constitution du

4 octobre 1958 précise que le CSM assiste le Président de la République dans sa tâche de « garant de l'indépendance de l'autorité judiciaire ». Toutefois, pour mieux assurer cette indépendance, le CSM n'est plus présidé par le Président de la République depuis la réforme constitutionnelle du 23 juillet 2008. L'article 65 de la Constitution dispose désormais que la formation compétente à l'égard des magistrats du siège est présidée par le premier président de la Cour de cassation et que la formation compétente à l'égard des magistrats du parquet est présidée par le procureur général de la Cour de cassation. Le conseil est par ailleurs composé de cinq magistrats du siège et un magistrat du parquet, un conseiller d'État, un avocat et six personnalités qualifiées qui n'appartiennent ni au Parlement, ni à l'ordre judiciaire, ni à l'ordre administratif. Le CSM intervient en matière disciplinaire à l'égard des magistrats judiciaires et a, à cet égard, une double nature. Il a la qualité de juridiction administrative spécialisée dans sa formation compétente à l'égard des magistrats du siège puisqu'il dispose du pouvoir de sanction (CE, ass., 12 juill. 1969, *Sieur l'Etang*, préc.) et que ses décisions sont susceptibles de pourvoi en cassation devant le Conseil d'État qui exerce un contrôle normal sur les sanctions infligées (CE, 30 juin 2010, *Mme Ponsard*, n° 325319, *Lebon T.*, p. 934). En revanche, à l'égard des magistrats du parquet, il constitue un organe consultatif dès lors qu'il se borne à donner un avis au garde des Sceaux qui est compétent pour décider de la sanction (ex. : CE, 18 oct. 2000, *M. Terrail*, préc.).

106. La **Cour nationale du droit d'asile** (CNDA) est « une juridiction administrative, placée sous l'autorité d'un président, membre du Conseil d'État, désigné par le vice-président du Conseil d'État » (art. L. 131-1 du CESEDA). Elle a succédé en 2007 à la commission des recours des réfugiés qui avait été créée par la loi n° 52-893 du 25 juillet 1952. Elle statue sur les recours dirigés contre les décisions de l'office français de protection des réfugiés et des apatrides (OFPRA) refusant le titre de réfugié ou refusant d'accorder l'asile territorial. La procédure est prévue aux articles L. 532-5 et suivants du CESEDA. La CNDA statue comme juge de plein contentieux en se prononçant sur le droit d'un demandeur d'asile à la qualité de réfugié au vu de l'ensemble des circonstances de fait dont elle a connaissance (CE, 27 févr. 2015, *OFPRA c/ M. Z.*, n° 380489, *Lebon T.*, p. 561). Ses décisions sont susceptibles d'un pourvoi en cassation devant le Conseil d'État

(art. R. 532-67 du CESEDA). La CNDA est organisée en formations de jugement (140), regroupées en chambres (17), elles-mêmes regroupées en sections (5). Prévue par l'article L. 131-3 du CESEDA, la composition de la formation de jugement est échevinée : elle est composée de magistrats provenant des ordres juridictionnels administratif et judiciaire, de personnalités qualifiées nommées par le vice-président du Conseil d'État et de personnalités qualifiées de nationalité française, nommées par le Haut-commissaire des Nations unies pour les réfugiés sur avis conforme du vice-président du Conseil d'État. L'activité juridictionnelle de la CNDA est importante. À titre d'exemple, en 2019, elle a enregistré 59 091 affaires et en a jugé 66 464 (Conseil d'État, *Rapport public 2019*, 2020, La doc. fr., p. 64). Toutefois, elle n'est plus désormais la plus saisie ni la plus prolifique puisqu'elle a été détrônée par une nouvelle juridiction présentée ci-dessous.

107. La **Commission du contentieux du stationnement payant** (CCSP) a été créée par l'ordonnance n° 2015-45 du 23 janvier 2015 (entrée en vigueur le 1er janvier 2018) à la suite de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 qui dépénalise le stationnement payant. Désormais, le fait de ne pas avoir payé son stationnement n'est plus constitutif d'une infraction mais expose l'automobiliste au paiement d'un forfait post-stationnement (FPS). Ce forfait, qui est une « redevance d'occupation du domaine public » (CE, 30 sept. 2019, *M. Grand d'Esnon*, n° 421427, inédit) et non une sanction administrative (CE, 30 sept. 2020, *Soc. Sixt Asset and Finance*, n° 438253, *Lebon T.*, p. 871) peut être contesté par le biais d'un recours administratif préalable obligatoire (RAPO) auprès de la commune ou de l'institution gestionnaire. Selon l'article L. 2333-87 du CGCT, la CCSP est compétente pour les recours formulés contre la décision rendue à l'issue du RAPO ou contre « le titre exécutoire émis en cas d'impayé ». Dans ce dernier cas, le Conseil d'État a indiqué que si le requérant n'est pas recevable à exciper de l'illégalité de l'avis de paiement du forfait de post-stationnement auquel ce titre exécutoire s'est substitué, il peut en revanche contester l'obligation de payer la somme réclamée par l'administration (CE, 10 juin 2020, *M. Nsimba-Ntumba*, n° 427155, *Lebon*, p. 180). L'article L. 2333-87-2 du CGCT ajoute que la CCSP « statue sur les recours formés contre les décisions individuelles relatives aux forfaits de post-stationnement ». Le Conseil d'État interprète largement la compétence de cette nouvelle

juridiction administrative spécialisée puisqu'il estime qu'une action en responsabilité à raison de l'édiction de l'avis de FPS ou du titre exécutoire ressort de la compétence de la CCSP (CE, 20 févr. 2019, *Mme Jule, épouse Renard*, n° 422499, *Lebon T.*, p. 647).

108. Au niveau de la procédure, la recevabilité du recours contentieux « est subordonnée au paiement préalable du montant de l'avis de paiement » du FPS « et de la majoration prévue au IV de l'article L. 2333-87 si un titre exécutoire a été émis » (art. L. 2333-87-5 du CGCT) et les requêtes pourront être rejetées par ordonnance dans des cas assez proches de ceux prévus à l'article R. 222-1 du CJA pour les TA et les CAA (désistement, incompétence, séries, irrecevabilité manifeste…) mais également lorsqu'elles sont « manifestement infondées » (art. R. 2333-120-27 du CGCT). Enfin, l'aide juridictionnelle n'est pas applicable aux recours présentés devant la CCSP (art. L. 2333-87-10 du CGCT). Les décisions du CCSP sont susceptibles de faire l'objet d'un pourvoi en cassation (art. R. 2333-120-64 du CGCT) pour lequel le recours à un avocat est obligatoire et l'aide juridictionnelle est possible.

109. La CCSP est présidée par un magistrat des TA et CAA, nommé par décret (art. L. 2333-87-1 du CGCT) et se compose de magistrats des TA et des CAA en activité ou honoraires mais également, pour renforcer les effectifs, de magistrats de l'ordre judiciaire en activité ou honoraires (art. L. 2333-87-3 du CGCT).

110. La CCSP absorbe un véritable contentieux de masse puisqu'elle a enregistré 119 578 affaires en 2019 et en a jugé 84 845 (Conseil d'État, *Rapport public 2019*, 2020, La doc. fr., p. 76).

§ 2. Les juridictions comportant un double degré de juridiction

111. Certaines juridictions administratives spécialisées forment un ensemble hiérarchisé avec un niveau de premier ressort et un niveau d'appel. Les décisions rendues par les juridictions d'appel peuvent quant à elles faire l'objet d'un pourvoi en cassation devant le Conseil d'État.

112. Ce système se rencontre par exemple en matière sociale. Ainsi, les tribunaux interrégionaux de la tarification sanitaire sont saisis de recours contre les arrêtés tarifaires pris par les autorités administratives (art. L. 351-1 du CASF), et leurs décisions sont susceptibles d'appel devant la Cour nationale de la tarification sanitaire et sociale (art. L. 351-4 du CASF). Les juridictions disciplinaires des ordres professionnels sont également organisées en deux niveaux avec une chambre départementale ou régionale compétente en premier ressort et une chambre nationale compétente en appel (V. par ex. s'agissant de l'ordre des médecins : art. L. 4122-3 du code de la santé publique). Enfin, en matière financière, le contrôle de la régularité des comptes des comptables publics des collectivités territoriales et de leurs établissements publics relève en premier ressort de la compétence des chambres régionales des comptes et en appel de la Cour des comptes (art. L. 211-1 et L. 111-1 du LPF).

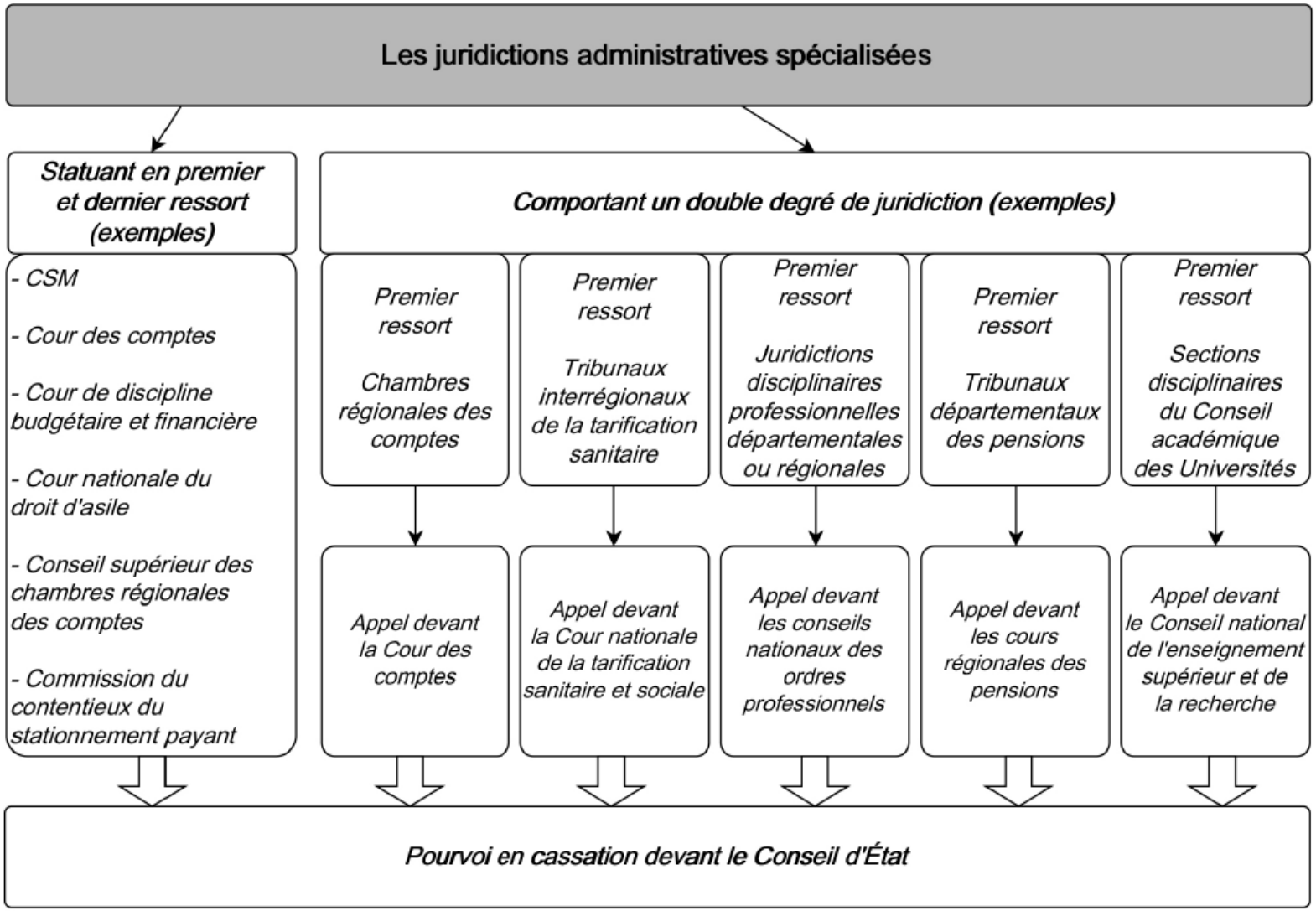
§ 3. Les règles communes aux juridictions administratives spécialisées

113. Les juridictions administratives spécialisées n'étant pas soumises au CJA, les règles d'organisation et de procédure qui y figurent et qui constituent le droit du contentieux administratif ne leur sont pas applicables. Ce sont à nouveau les textes relatifs à chaque juridiction qui fixent les règles de composition de ces juridictions et les règles de procédure. Dès lors que l'office des juridictions administratives spécialisées est variable (contentieux de l'annulation, contentieux des poursuites…), les règles de procédure pour traiter les litiges le sont également. Il est donc possible de trouver des règles spécifiques dans les textes lorsque les circonstances l'exigent. Par exemple, compte tenu de la masse du contentieux du stationnement payant, les pouvoirs publics ont décidé que les jugements sont rendus par un juge seul (art. L. 2333-87-4 du CGCT). De même, compte tenu du contentieux qui leur est attribué, les chambres régionales des comptes disposent d'un ministère public (art. L. 212-5 du CJF).

114. Pour autant, il existe un socle de principes communs applicables aux juridictions administratives spécialisées et aux juridictions administratives générales.

115. D’abord, les principes généraux de la procédure administrative contentieuse (motivation, collégialité, impartialité) sont historiquement issus de la jurisprudence et s’appliquent tant aux juridictions administratives générales qu’aux juridictions administratives spécialisées (ex. : soumission de la Cour des comptes au principe d’impartialité : CE, ass., 23 févr. 2000, *Soc. Labor Métal*, préc.). Par exemple, le Conseil d’État a, après avoir explicité le pouvoir du juge chargé de l’instruction au sein d’une juridiction administrative (CE, sect., 1er oct. 2014, *M. Erden*, n° 349560, *Lebon*, p. 288), appliqué son considérant à la CNDA. En outre, si le Conseil d’État a longtemps refusé d’appliquer l’article 6 §1 de la Conv. EDH qui consacre le droit à un procès équitable aux juridictions administratives spécialisées (CE, sect., 27 oct. 1978, *Debout*, n° 7103, *Lebon*, p. 395 ; CE, ass., 11 juill. 1984, *Subrini*, n° 41744, *Lebon*, p. 259), il consent désormais à l’appliquer à la plupart de ces juridictions (CE, ass., 14 févr. 1996, *Maubleu*, n° 132369, *Lebon*, p. 34).

Carte mentale 10. Les JAS (2)


Les juridictions administratives spécialisées
Statuant en premier et dernier ressort (exemples)
Comportant un double degré de juridiction (exemples)
- CSM
- Cour des comptes
- Cour de discipline budgétaire et financière
- Cour nationale du droit d'asile
- Conseil supérieur des chambres régionales des comptes
- Commission du contentieux du stationnement payant
Premier ressort
Chambres régionales des comptes
Premier ressort
Tribunaux interrégionaux de la tarification sanitaire
Premier ressort
Juridictions disciplinaires professionnelles départementales ou régionales
Premier ressort
Tribunaux départementaux des pensions
Premier ressort
Sections disciplinaires du Conseil académique des Universités
Appel devant la Cour des comptes
Appel devant la Cour nationale de la tarification sanitaire et sociale
Appel devant les conseils nationaux des ordres professionnels
Appel devant les cours régionales des pensions
Appel devant le Conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche
Pourvoi en cassation devant le Conseil d'État

Titre 3

La compétence au sein de l’ordre juridictionnel administratif

116. Lorsqu’un litige relève du juge administratif, il faut déterminer laquelle des juridictions administratives est compétente pour en connaître. Cette question est résolue grâce à des règles de répartition de compétences essentiellement définies par le CJA qui prévoit également des mécanismes permettant de résoudre les difficultés liées au partage de compétences.

Chapitre 1

Les règles de répartition des compétences

117. La compétence des juridictions administratives présente deux aspects : la compétence matérielle et la compétence territoriale.

Section 1. La compétence matérielle des juridictions administratives

118. L'ordre juridictionnel administratif se caractérise par un enchevêtrement des compétences entre les TA, les CAA et le Conseil d'État.

§ 1. La compétence de premier ressort

119. En premier ressort, la compétence de droit commun appartient aux TA depuis leur création en 1953 (art. L. 211-1 du CJA). Mais ce principe ne vaut que sous réserve des compétences attribuées en premier ressort aux autres juridictions administratives. Les tableaux ci-dessous recensent les compétences d'attribution en premier ressort du Conseil d'État, des CAA et des juridictions administratives spécialisées.

Compétence d'attribution en premier ressort		
Juridictions	***Domaines***	***Références textuelles***
Conseil d'État	Recours contre les changements de noms prononcés en vertu de l'article 61 du code civil	Art. L. 311-2 du CJA
	Litiges relatifs aux élections des représentants : • au Parlement européen • aux conseils régionaux et à l'assemblée de Corse • aux assemblées des collectivités d'outre-mer…	Art. L. 311-3 du CJA

	Compétence d'attribution en premier ressort	
Juridictions	***Domaines***	***Références textuelles***
	RPC contre : • les décisions de sanction prises par l'ACPR • les décisions de sanction prises par l'ARCEP…	Art. L. 311-4 du CJA
	Recours concernant la mise en œuvre des techniques de renseignement et la mise en œuvre des fichiers informatiques intéressant la sûreté de l'État	Art. L. 311-4-1 du CJA
	Recours contre les autorisations de plaider	Art. L. 311-5 du CJA
	• Recours contre les ordonnances du Président de la République et les décrets • Recours contre les actes réglementaires des ministres et des autres autorités à compétence nationale et contre leurs circulaires et instructions de portée générale • Litiges concernant le recrutement et la discipline des agents publics nommés par décret du Président de la République • Actions en responsabilité dirigées contre l'État pour durée excessive de la procédure devant la juridiction administrative…	Art. R. 311-1 du CJA
CAA	Litiges relatifs : • aux autorisations d'exploitation commerciale • aux autorisations d'aménagement cinématographique	Art. R. 311-3 du CJA
	La CAA de Paris est compétente pour : • les recours dirigés contre les décisions du ministre chargé de la culture relatives à la délivrance ou au refus de délivrance du visa d'exploitation cinématographique • certaines décisions prises par le CSA • les recours dirigés contre les arrêtés du ministre chargé du travail relatifs à la représentativité des organisations syndicales et professionnelles	Art. R. 311-2 du CJA
	La CAA de Nantes est compétente pour : • les litiges portant sur certaines décisions relatives aux installations de production d'énergie renouvelable en mer et leurs ouvrages connexes…	Art. R. 311-4 du CJA
JAS	• compétence en matière sociale • compétence en matière financière • compétence en matière disciplinaire • compétence en matière de stationnement payant	Texte propre à chaque juridiction

§ 2. La compétence d'appel

120. La création des CAA en 1987 a bouleversé la compétence en appel, laquelle appartenait jusqu'alors au Conseil d'État. Pour les jugements rendus en premier ressort par les TA, la compétence d'appel de droit commun appartient désormais aux CAA (art. L. 321-1 du CJA). Mais il demeure une compétence d'attribution confiée au Conseil d'État dans

l'intérêt d'une bonne administration de la justice. Celui-ci est en effet compétent en appel à l'égard des jugements des TA rendus en matière d'élections municipales et cantonales (art. R. 321-1 du CJA) – les élections régionales relevant quant à elles de la compétence du Conseil d'État en premier et dernier ressort (art. L. 311-3 du CJA) – et des ordonnances rendues par les TA en matière de référé-liberté (art. L. 523-1 du CJA).

121. Pour les jugements rendus par les juridictions administratives spécialisées, le Conseil d'État est en principe compétent en appel à moins qu'une loi en dispose autrement (art. L. 321-2 du CJA). Mais il s'agit d'une coquille vide car les textes relatifs aux juridictions administratives spécialisées écartent toujours ce principe, soit qu'ils excluent l'appel, soit qu'ils confient l'appel à une autre juridiction spécialisée.

§ 3. La compétence de cassation

122. Selon l'article L. 331-1 du CJA, « le Conseil d'État est seul compétent pour statuer sur les recours en cassation dirigés contre les décisions rendues en dernier ressort par toutes les juridictions administratives ». Il peut s'agir de décisions rendues par les CAA, par les juridictions administratives spécialisées ou par les TA lorsque ceux-ci statuent en premier et dernier ressort (art. R. 811-1 du CJA). Cette compétence de cassation, qui représente 59 % des saisines du Conseil d'État en 2020 (Conseil d'État, *Rapport public 2020*, 2021, La doc. fr., p. 52), constitue pour ce dernier un monopole indissociable de sa qualité de juridiction administrative suprême consacrée à l'article L. 111-1 du CJA. D'ailleurs, le Conseil d'État dispose d'autres prérogatives qui lui permettent de conforter ce rôle :

- il connaît des recours dans l'intérêt de la loi qui permet à tout ministre intéressé de faire corriger une erreur de droit contenue dans le dispositif ou les motifs d'un jugement (CE, 1er oct. 1997, *Min. de la défense c/ Martin*, n° 180661, *Lebon*, p. 324) ;
- il peut être saisi par les TA et les CAA lorsque ceux-ci rencontrent une question de droit nouvelle présentant une difficulté sérieuse (art. L. 113-1 du CJA) et se posant dans de nombreux litiges et émet un avis en suivant les exigences de la procédure juridictionnelle ;

- il assure un filtre dans la procédure de QPC (art. 61-1 de la constitution) ;
- il intervient en cas de difficulté relative à la répartition de compétence au sein de la juridiction administrative (art. R. 351-3 du CJA).

Section 2. La compétence territoriale des juridictions administratives

123. En présence de juridictions ayant la même compétence matérielle, la répartition des affaires entre ces juridictions est déterminée par des règles de compétence territoriale qui sont fixées par des textes réglementaires.

§ 1. La compétence territoriale des TA

124. Chaque TA a un ressort territorial qui est défini par l'article R. 221-3 du CJA et qui correspond à la réunion de plusieurs départements.

Juridictions (exemples)	Ressort
TA d'Amiens	Aisne, Oise, Somme
TA de Clermont-Ferrand	Allier, Cantal, Haute-Loire, Puy-de-Dôme
TA de Paris	Ville de Paris
TA de Versailles	Essonne, Yvelines

125. Afin de déterminer, pour un litige donné, lequel de ces TA est territorialement compétent, il faut se référer à la vingtaine d'articles du CJA dont il résulte un enchevêtrement complexe de la compétence territoriale.

126. Le principe est énoncé à l'article R. 312-1 du CJA qui prévoit que lorsqu'il n'en est pas disposé autrement, le TA territorialement compétent est celui dans le ressort duquel l'autorité qui a pris la décision a son siège. Si un recours hiérarchique a été intenté avant la saisine du tribunal, la juridiction compétente est déterminée en fonction de l'auteur de la décision initiale et non au regard du supérieur hiérarchique. Par ailleurs, si l'acte a été signé par plusieurs autorités, le TA compétent est celui dans le ressort duquel a son siège la première des autorités dénommées dans cet acte.

127. Ces principes souffrent toutefois de nombreuses exceptions énoncées aux articles R. 312-6 et s. du CJA afin d'éviter un encombrement du TA de Paris. Le tableau qui suit en fournit quelques exemples :

Litiges	Juridictions compétentes	Références textuelles
Litiges relatifs aux déclarations d'utilité publique, au domaine public, aux affectations d'immeubles, au remembrement, à l'urbanisme et à l'habitation, au permis de construire, d'aménager ou de démolir, au classement des monuments et des sites et, de manière générale, aux décisions concernant des immeubles	TA dans le ressort duquel se trouvent les immeubles faisant l'objet du litige	Art. R. 312-7 du CJA
Litiges relatifs à la désignation, soit par voie d'élection, soit par nomination, des membres des assemblées, corps ou organismes administratifs ou professionnels	TA dans le ressort duquel se trouve le siège de l'assemblée	Art. R. 312-9 du CJA
Litiges en matière précontractuelle, contractuelle et quasi contractuelle	TA dans le ressort duquel se trouve le lieu prévu pour l'exécution du contrat	Art. R. 312-11 du CJA
Litiges d'ordre individuel, y compris notamment ceux relatifs aux questions pécuniaires, intéressant les agents de l'État et des autres personnes publiques	TA dans le ressort duquel se trouve le lieu d'affectation de l'agent que la décision attaquée concerne	Art. R. 312-12 du CJA
Actions en responsabilité fondées sur une cause autre que la méconnaissance d'un contrat ou d'un quasi-contrat et dirigées contre l'État, les autres personnes publiques ou les organismes privés gérant un service public	Détermination du TA territorialement compétent en fonction de l'origine du dommage	Art. R. 312-14 du CJA
Litiges relatifs au rejet des demandes de visa d'entrée sur le territoire de la République française relevant des autorités consulaires	TA de Nantes	Art. R. 312-18 du CJA

128. Ces multiples exceptions nourrissent une jurisprudence importante qui vient préciser les textes.

129. Par exemple, pour l'exception prévue à l'article R. 312-18 du CJA concernant les rejets de demande de visa, le Conseil d'État a estimé que relèvent aussi du tribunal administratif de Nantes les litiges relatifs à l'abrogation d'un visa par les autorités diplomatiques et consulaires (CE, avis, 11 déc. 2020, *M. Janati*, n° 443382, *Lebon T.*, p. 662).

130. L'article R. 312-14 du CJA fixe quant à lui les exceptions pour les actions en responsabilité. Plusieurs hypothèses sont prévues :

« 1° Lorsque le dommage invoqué est imputable à une décision qui a fait ou aurait pu faire l'objet d'un recours en annulation devant un tribunal administratif, la compétence relève de ce tribunal ;

2° Lorsque le dommage invoqué est un dommage de travaux publics ou est imputable soit à un accident de la circulation, soit à un fait ou à un agissement administratif, la compétence relève du tribunal administratif

dans le ressort duquel se trouve le lieu où le fait générateur du dommage s'est produit ;

3° Dans tous les autres cas, la compétence du tribunal administratif dans le ressort duquel se trouvait, au moment de l'introduction de la demande, la résidence de l'auteur ou du premier des auteurs de cette demande, s'il est une personne physique, ou son siège, s'il est une personne morale ».

131. En application de ces règles, le Conseil d'État a récemment précisé que le tribunal administratif territorialement compétent pour connaître d'un titre exécutoire en vue du recouvrement de la somme versée à une victime par l'ONIAM est celui dans le ressort duquel se trouve le lieu où s'est produit le fait générateur du dommage subi par la victime (CE, avis, 9 mai 2019, *Soc. hospitalière d'assurances mutuelles (SHAM)*, n° 426365, *Lebon T.*, p. 635) car le recours invite le juge administratif à se prononcer sur la responsabilité du débiteur à l'égard de la victime aux droits de laquelle l'Office est subrogé. Il a aussi jugé que les actions indemnitaires, engagées sur le fondement du régime des attroupements et des rassemblements prévu à l'article L. 211-10 du code de la sécurité intérieure, doivent être regardées comme ressortissant de la compétence du tribunal administratif dans le ressort duquel se trouve le lieu où s'est produit le fait générateur du dommage (CE, 12 févr. 2020, *Soc. JC Decaux*, n° 436603, *Lebon T.*, p. 662).

132. Ces règles de compétence territoriales des TA s'imposent aux parties qui ne peuvent y déroger, sauf en matière contractuelle.

§ 2. La compétence territoriale des CAA

133. Les règles de compétences territoriales des CAA sont plus simples que celles des TA. Selon l'article R. 322-1 du CJA, « la cour administrative d'appel territorialement compétente pour connaître d'un appel formé contre un jugement d'un tribunal administratif est celle dans le ressort de laquelle ce tribunal a son siège ». Il faut alors se référer à l'article R. 221-7 du CJA qui fixe le siège et le ressort des neuf CAA. La compétence territoriale des CAA qui est d'ordre public ne connaît aucune dérogation (art. R. 322-2 du CJA).

Siège et ressort des CAA

Siège de la CAA	Siège et ressort des CAA Jugement des TA de

Siège de la CAA	Jugement des TA de
Bordeaux	Bordeaux, Limoges, Pau, Poitiers, Guadeloupe, Guyane, Martinique, La Réunion, Mayotte, Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon
Douai	Amiens, Lille et Rouen
Lyon	Clermont-Ferrand, Dijon, Grenoble et Lyon
Marseille	Bastia, Marseille, Nice et Toulon
Nancy	Besançon, Châlons-en-Champagne, Nancy et Strasbourg
Nantes	Caen, Nantes et Rennes
Paris	Melun, Montreuil, Paris, Nouvelle-Calédonie, Polynésie française et Wallis-et-Futuna
Toulouse	Montpellier, Nîmes, Toulouse
Versailles	Cergy-Pontoise, Orléans et Versailles

Chapitre 2

La résolution des problèmes de répartition de compétences

134. Compte tenu de la complexité de la répartition de compétences entre les juridictions administratives, il n'est pas rare que la vérification par le juge des règles de compétence soulève des difficultés. C'est pourquoi, le CJA prévoit des mécanismes permettant de les résoudre.

Section 1. Le renvoi au juge compétent

135. Les règles de compétence au sein de la juridiction administrative sont d'ordre public. Par conséquent, les parties peuvent invoquer l'incompétence de la juridiction saisie à tout moment de la procédure et, à défaut, le juge doit la soulever d'office. Toutefois, depuis un décret n° 2002-547 du 19 avril 2002, si l'incompétence territoriale d'un TA n'a pas été soulevée avant la clôture de l'instruction de première instance, ce moyen ne peut plus être ultérieurement soulevé par les parties ou relevé d'office par le juge d'appel ou de cassation (art. R. 312-2 du CJA). Cette règle permet d'éviter la remise en cause d'une procédure en raison de la seule incompétence territoriale du tribunal initialement saisi.

136. En dehors de ce cas particulier, lorsque le juge saisi s'estime incompétent d'un point de vue matériel ou territorial, deux règles s'imposent alors à lui.

§ 1. Le principe d'interdiction des jugements d'incompétence

137. Depuis l'intervention du décret n° 72-143 du 22 février 1972, le juge administratif saisi qui estime que le litige relève d'une autre juridiction administrative que celle à laquelle il appartient, ne peut plus rendre de

jugement d’incompétence et doit renvoyer la requête à la juridiction administrative compétente. Cette interdiction n’est toutefois pas absolue et a un champ circonscrit.

138. D’abord, l’article R. 522-8-1 du CJA prévoit que le juge des référés n’est pas soumis à cette interdiction et rejette les conclusions dont il est saisi par voie d’ordonnance.

139. Ensuite, l’interdiction des jugements d’incompétence ne s’applique qu’aux juridictions administratives générales (Conseil d’État, CAA et TA), et non aux juridictions administratives spécialisées. Lorsque ces dernières sont saisies d’un litige qui relève d’une autre juridiction spécialisée, ou d’une juridiction administrative générale, elles rendent un jugement selon les formes habituelles par lequel elles rejettent le litige au motif qu’il a été porté devant une juridiction incompétente. Toutefois, les juridictions administratives spécialisées ne sont pas totalement exclues du mécanisme de renvoi puisqu’elles peuvent être destinataires d’un dossier en provenance d’une juridiction administrative générale qui s’estime incompétente à son profit. Si cette juridiction spécialisée doute de sa compétence, elle peut transmettre le dossier au Conseil d’État pour qu’il détermine la juridiction compétente.

140. Enfin, pour rappel, l’interdiction de jugements d’incompétence ne vaut qu’en cas d’incompétence fondée sur le non-respect des règles de compétences au sein de l’ordre juridictionnel administratif. En revanche, lorsque le juge administratif estime que le litige relève de l’ordre juridictionnel judiciaire, il continue de se déclarer incompétent. Il incombe alors au requérant de s’adresser par une nouvelle requête au juge judiciaire.

§ 2. L’obligation de renvoi à la juridiction compétente

141. Lorsque le juge administratif considère qu’il n’est pas compétent pour se prononcer sur un litige et que celui-ci relève d’une autre juridiction administrative, il est soumis à une obligation de renvoi dont les règles sont posées aux articles R. 351-1 et s. du CJA et varient selon les juridictions en cause.

Règles de renvoi	
Juridiction saisie	**Juridiction compétente**

	Règles de renvoi	
	TA, CAA ou JAS	CE
CE	le président de la Section du contentieux règle la question de compétence et attribue l'affaire à la juridiction qu'il déclare compétente (art. R. 351-1 du CJA)	
CAA ou TA	le président du TA ou de la CAA saisi à tort transmet sans délai le dossier au TA ou à la CAA qu'il estime compétente, à moins qu'il préfère, en cas de difficultés particulières, transmettre la question au CE pour qu'il attribue l'affaire à la juridiction compétente (art. R. 351-3 du CJA)	le président du TA ou de la CAA saisi à tort transmet sans délai le dossier au CE qui poursuit l'instruction de l'affaire ou, s'il s'estime incompétent, l'attribue à la juridiction administrative compétente (art. R. 351-2 du CJA)
Si elle s'estime incompétente, la juridiction qui reçoit l'affaire peut transmettre le dossier au CE pour qu'il l'attribue à la juridiction compétente		

142. En sa qualité de juridiction suprême de l'ordre juridictionnel, le Conseil d'État a vocation à intervenir en cas de difficultés relatives à la répartition de compétences au sein de la juridiction administrative. Les requêtes peuvent en effet lui être transmises par les juridictions qui auraient des doutes quant à la juridiction administrative compétente. Dans ce cas, c'est le Conseil d'État qui détermine la juridiction compétente et qui lui attribue le litige. Par ailleurs, il est prévu à l'article R. 351-9 du CJA que lorsqu'il a attribué un litige à une juridiction administrative, la compétence de cette dernière ne peut plus être remise en cause ni par elle-même, ni par les parties, ni d'office par le juge d'appel ou de cassation, sauf à soulever l'incompétence de la juridiction administrative au profit du juge judiciaire.

143. Selon l'article R. 351-6 du CJA, les décisions de transmission sont prises par ordonnance non motivée, n'ont pas l'autorité de chose jugée et ne sont susceptibles d'aucun recours.

144. L'obligation de renvoi permet de corriger l'erreur du requérant, qui n'a donc pas besoin de déposer un nouveau dossier devant la juridiction compétente. En d'autres termes, elle permet de faire gagner du temps au requérant et au juge. Dans la même veine, il est prévu que les actes de procédure accomplis régulièrement devant la juridiction saisie en premier lieu demeurent valables devant la juridiction de renvoi à laquelle incombe le jugement de l'affaire.

145. Toutefois, pour éviter les renvois inutiles, il est prévu qu'en dépit de la compétence d'une autre juridiction (TA, CAA, ou Conseil d'État), la juridiction saisie d'une requête est compétente, nonobstant les règles de répartition des compétences entre juridictions administratives, pour rejeter les conclusions entachées d'une irrecevabilité manifeste insusceptible d'être couverte en cours d'instance, pour constater qu'il n'y a pas lieu de statuer sur tout ou partie des conclusions ou pour rejeter la requête en se fondant sur l'irrecevabilité manifeste de la demande de première instance (art. R. 351-4 du CJA).

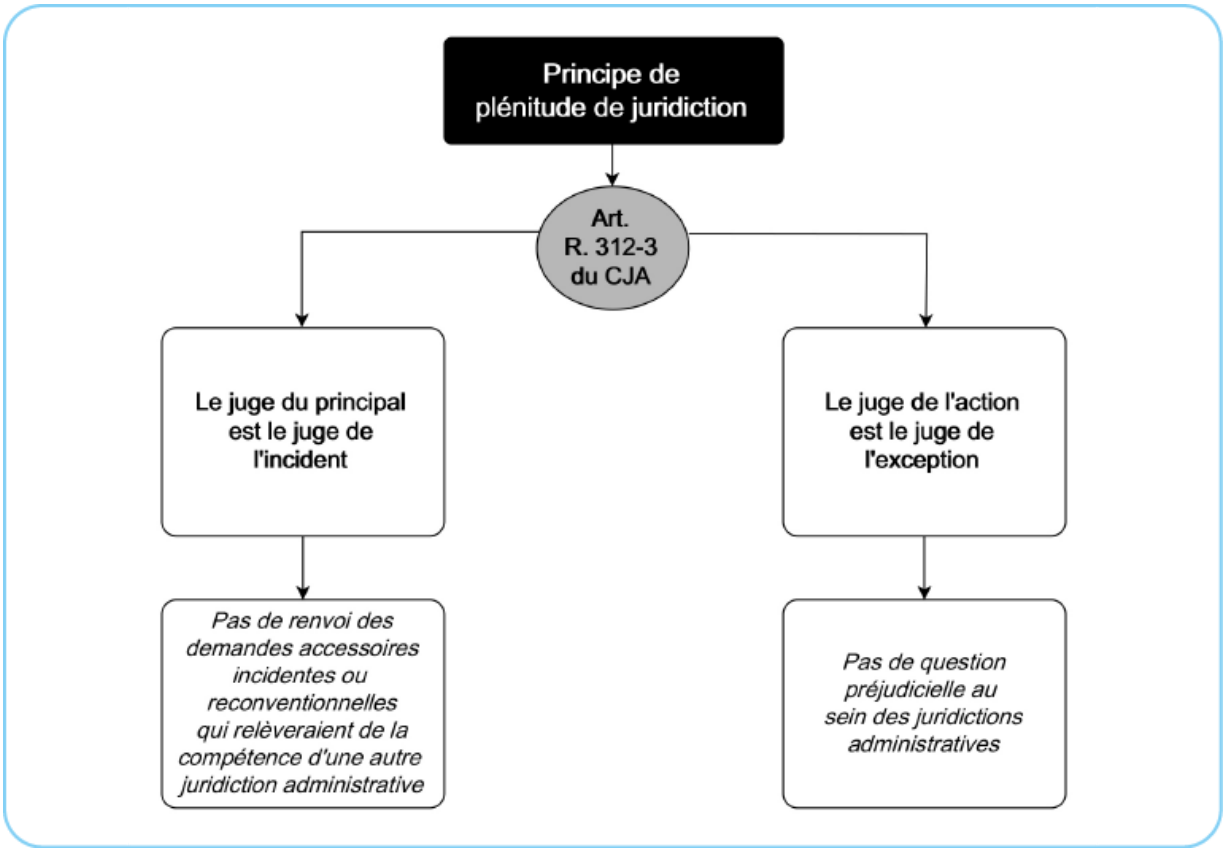
Section 2. Les assouplissements aux règles de compétence

146. Bien que les règles de compétences matérielle et territoriale soient d'ordre public, le CJA introduit de la souplesse dans un souci de bonne administration de la justice, en permettant aux juridictions administratives de statuer sur des requêtes ou moyens qui ne relèvent pas de leur compétence, mais de celle d'une autre juridiction administrative.

§ 1. Le principe de plénitude de juridiction

147. En vertu de ce principe, la juridiction saisie d'une requête qui relève de sa compétence est compétente pour en connaître les différents aspects et pour la juger dans son ensemble, quand bien même elle pose des questions qui relèvent en principe de la compétence d'une autre juridiction administrative. Ainsi, l'article R. 312-3 du CJA prévoit que « le tribunal administratif territorialement compétent pour connaître d'une demande principale l'est également pour connaître de toute demande accessoire, incidente ou reconventionnelle ressortissant à la compétence des tribunaux administratifs ; il est également compétent pour connaître des exceptions relevant de la compétence d'une juridiction administrative ». Il en résulte deux règles essentielles.

Carte mentale 11. Principe de plénitude de juridiction


Principe de plénitude de juridiction
Art. R. 312-3 du CJA
Le juge du principal est le juge de l'incident
Le juge de l'action est le juge de l'exception
Pas de renvoi des demandes accessoires incidentes ou reconventionnelles qui relèveraient de la compétence d'une autre juridiction administrative
Pas de question préjudicielle au sein des juridictions administratives

148. La règle selon laquelle le juge du principal est le juge de l'incident permet de déroger aux règles de compétence territoriale des tribunaux administratifs.

149. La règle selon laquelle le juge de l'action est le juge de l'exception permet quant à elle à la juridiction administrative saisie d'un litige de se prononcer sur les exceptions invoquées à l'occasion de cette action, à l'exception des questions qui ressortissent de la compétence exclusive des tribunaux judiciaires (TC, 23 nov. 1959, *Soc. Mayol, Arbona et Cie*, n° 1701, *Lebon*, p. 872). Elle interdit donc les questions préjudicielles au sein de la juridiction administrative. Ainsi, un tribunal administratif saisi d'un REP contre un acte administratif individuel est compétent pour statuer, par voie d'exception, sur la légalité du décret sur le fondement duquel l'acte contesté a été pris alors même que seul le Conseil d'État est compétent pour annuler par voie d'action le décret en cause.

§ 2. Les règles de connexité

150. Lorsque plusieurs requêtes sont liées entre elles, les règles de compétences conduisent à répartir ces requêtes entre des juridictions différentes et exposent les requérants à des risques de contrariété de jurisprudence et à des délais d'attente différents. Pour éviter ces inconvénients, le CJA permet d'écarter les règles de compétences en cas de litiges connexes. Ainsi, lorsqu'il existe un lien étroit entre plusieurs requêtes, la juridiction compétente pour l'une d'elles devient compétente pour l'ensemble des requêtes.

151. La connexité permet d'abord de déroger aux règles de compétence matérielle des juridictions administratives.

Connexité	**Compétence pour le 1er litige**	**Compétence pour le 2nd litige**	**Juridiction compétente pour l'ensemble**	**Référence textuelle**
En premier ressort	TA	CE	CE	Art. R. 341-1 du CJA
En premier ressort	CAA	CE	CE	Art. R. 341-1 du CJA
En premier ressort	TA	CAA	CAA	Art. R. 345-1 du CJA
En appel	CAA	CE	CE	Art. R. 343-1 du CJA

Obligation de transmission du dossier par la juridiction dessaisie

152. En revanche, « des demandes distinctes relevant de voies de recours différentes ne sauraient présenter entre elles un lien de connexité » (CE, 16 juin 2004, *Bianchin*, n° 265915, *Lebon T.*, p. 639), de sorte que si un TA a joint une première demande qui relève de l'appel devant une CAA et une seconde demande qui relève de la cassation directe devant le Conseil d'État, la dissociation s'imposera lors de l'exercice des voies de recours, car il ne sera pas possible au Conseil d'État d'être compétent pour l'ensemble. Il existe toutefois une exception à cette règle prévue par l'article R. 811-1 du CJA. En effet, si cet article donne compétence au TA pour statuer en premier et dernier ressort sur toute action indemnitaire (sauf en matière de contrat de la commande publique) lorsque le montant des indemnités demandées n'excède pas la somme de 10 000 euros, il ajoute que par dérogation à cette règle, en cas de connexité avec un litige susceptible

d’appel, les décisions portant sur ces actions indemnitaires peuvent elles-mêmes faire l’objet d’un appel (V. pour une application : CE, 13 nov. 2020, *Dpt de la Loire-Atlantique*, n° 429326, *Lebon T.*, p. 663).

153. La connexité permet ensuite de déroger aux règles de compétence territoriale. Selon l’article R. 342-1 du CJA, le TA saisi d’un litige relevant de sa compétence territoriale est également compétent pour connaître d’une demande connexe à la précédente et relevant normalement de la compétence territoriale d’un autre TA. Toutefois, si les deux TA sont saisis simultanément de demandes connexes, ils doivent saisir le président de la section du contentieux du Conseil d’État qui détermine la juridiction compétente. Les règles sont similaires pour des litiges connexes relevant de la compétence territoriale de deux CAA différentes (art. R. 344-1 et s. du CJA).

Partie 2

Les recours contentieux devant le juge administratif

154. Les recours contentieux correspondent aux recours intentés devant une juridiction administrative afin que celle-ci les tranche par une décision juridictionnelle. Ils constituent donc des recours juridictionnels qui se distinguent des recours administratifs qui sont portés devant l'administration.

155. Les recours pouvant être exercés devant le juge administratif se sont diversifiés au cours du temps. Il est possible d'en distinguer deux catégories : les recours au principal et les référés.

156. Les recours au principal sont ceux qui visent à ce que le juge saisi tranche définitivement le litige. Les référés sont des voies de recours permettant au requérant d'obtenir d'un juge, dans un délai bref, une décision provisoire et adaptée aux circonstances de fait.

Titre 1

Les recours devant le juge du principal

157. La particularité du contentieux administratif réside dans le fait qu'il existe devant le juge du fond des recours nettement dissociés. Cette distinction est essentielle car chaque type de recours répond à un régime juridique propre (conditions de recevabilité, représentation par un avocat, etc.).

158. Depuis le XIX^e^ siècle, la doctrine tente de classer ces recours, mais aucune de ces classifications ne fait l'unanimité.

159. Édouard Laferrière (*Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux*, 2 t., 1re éd., Berger-Levrault, 1887) a utilisé un critère formel, celui de l'étendue des pouvoirs du juge, pour classifier les différents recours contentieux. Il en résulte une division du contentieux administratif en quatre branches.

Classification formelle d'Édouard Laferrière (1887)			
Critère : l'étendue des pouvoirs du juge			
Contentieux de pleine juridiction : plénitude des pouvoirs	*Contentieux de l'annulation* : pouvoir d'annulation	*Contentieux de la déclaration* : le juge se borne à faire une déclaration	*Contentieux de la répression* : pouvoir de sanction
• RPC objectif • RPC subjectif	• REP	• recours en appréciation de légalité • recours en déclaration d'inexistence • recours en interprétation	• contraventions de grande voirie

160. Cette classification a connu un large succès et inspire encore aujourd'hui la jurisprudence administrative. Le Conseil d'État rattache les recours existants soit à l'excès de pouvoir, soit au plein contentieux, selon les pouvoirs reconnus au juge (ex. : CE, ass., 4 avr. 2014, *Dpt du Tarn-et-*

Garonne, préc. : l'arrêt crée un recours contre les contrats administratifs au profit des tiers, recours expressément qualifié de RPC dans lequel le juge dispose de la plénitude des pouvoirs à l'égard du contrat).

161. Léon Duguit *(Traité de droit constitutionnel*, 2e éd., t. 2, E. de Boccard, 1923) a, quant à lui, utilisé un critère matériel, celui de la question posée au juge administratif, pour créer une classification doctrinale distincte de celle d'Édouard Laferrière. Grâce à ce critère, les recours contentieux devant le juge administratif se divisent en deux catégories.

Classification matérielle de Léon Duguit (1913)	
Critère : la question posée au juge	
Contentieux objectif : ensemble des recours qui posent une question de légalité au juge	*Contentieux subjectif* : ensemble des recours qui demandent au juge de reconnaître un droit
• REP • RPC objectif • Recours en appréciation de légalité • Recours en déclaration d'inexistence	• RPC subjectif

162. Cette classification a été critiquée car elle conduit à scinder en deux le contentieux de pleine juridiction et regroupe, au sein du contentieux objectif, des recours soumis à des régimes différents (REP, recours en appréciation de légalité et RPC objectif).

Chapitre 1

L’opposition entre REP et RPC

163. Le recours pour excès de pouvoir (REP) et le recours de plein contentieux (RPC) sont les deux recours principaux qui peuvent être exercés devant le juge administratif. Si l’opposition entre ces deux recours demeure un élément structurant du contentieux administratif, la porosité de la frontière entre le REP et le RPC ne cesse de s’accentuer.

Section 1. Le recours pour excès de pouvoir (REP)

164. Le REP est une création jurisprudentielle apparue dans les années 1820. Il a reçu une consécration législative par la loi du 24 mai 1872 qui dispose, en son article 9, que « le Conseil d’État statue souverainement sur les demandes d’annulation pour excès de pouvoir formées contre les actes des diverses autorités administratives ». Le REP n’a cessé de gagner du terrain grâce aux pouvoirs publics et au Conseil d’État qui ont assoupli son régime juridique pour en faciliter l’exercice (ex. : décret du 2 novembre 1864 qui dispense le REP du ministère d’avocat ; CE, 29 mars 1901, *Casanova*, n° 94580, *Lebon*, p. 333 : appréciation libérale de l’intérêt à agir…).

§ 1. Définition du REP

165. Le REP est l’action contentieuse par laquelle toute personne intéressée demande, dans ses conclusions, au juge administratif d’annuler un acte administratif unilatéral en raison de son illégalité. Cette possibilité est ouverte contre tout acte administratif unilatéral (acte réglementaire, acte individuel ou décision d’espèce ; acte de l’exécutif, acte d’une autorité déconcentrée, acte d’une collectivité territoriale…) en vertu d’un principe

général du droit (CE, ass., 17 févr. 1950, *Min. de l'agriculture c/ Dame Lamotte*, n° 86949, *Lebon*, p. 110), sous réserve que l'acte soit décisoire et fasse grief.

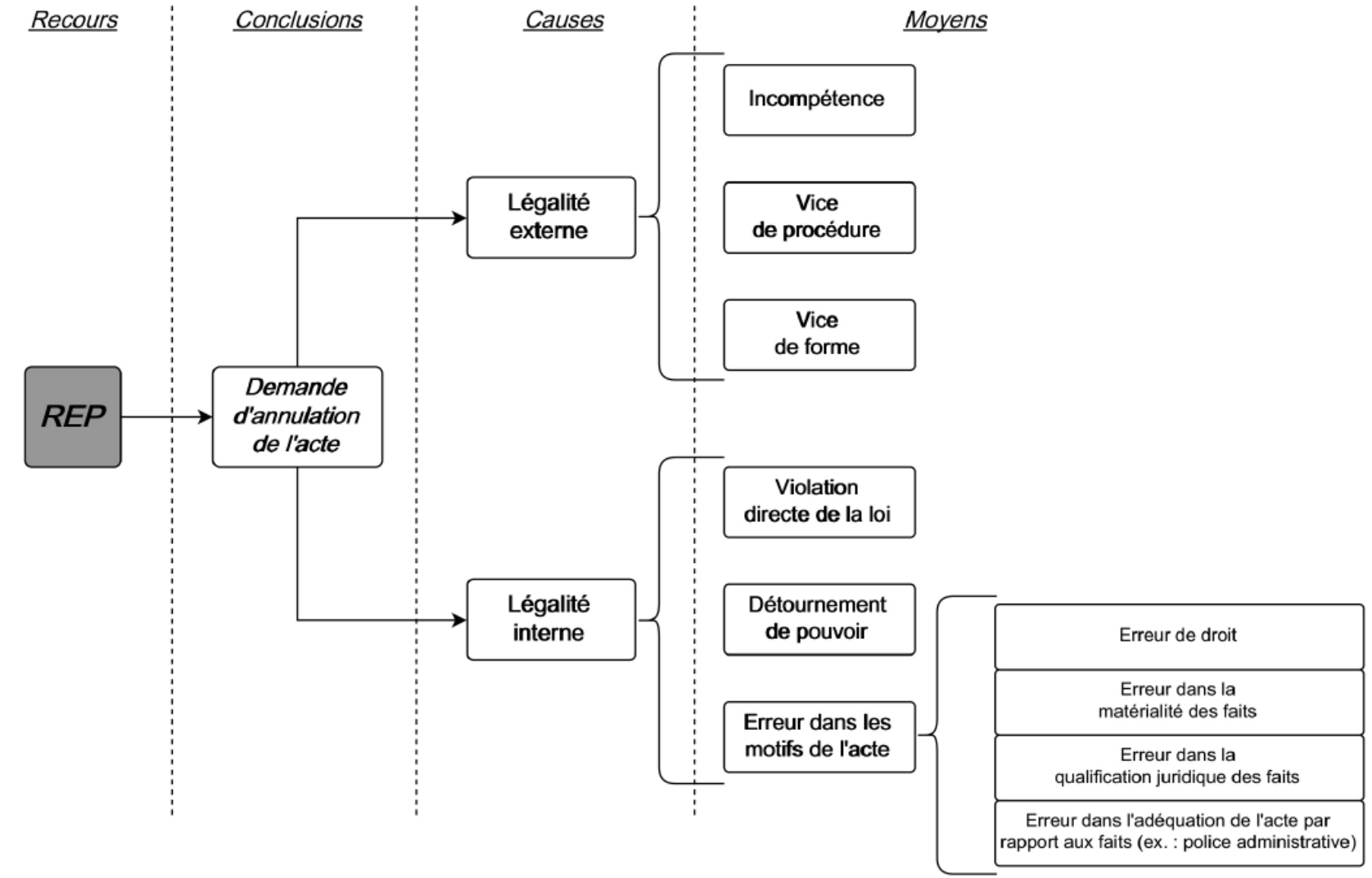
166. Si le champ du REP ne cesse de s'étendre (recul de la catégorie des mesures d'ordre intérieur, ouverture du REP contre certains avis ou recommandations des autorités administratives indépendantes…), ce recours reste impossible contre un contrat administratif, sauf s'il s'agit d'un contrat de recrutement d'agents publics (CE, sect., 30 oct. 1998, *Ville de Lisieux*, n° 149662, *Lebon*, p. 375, confirmé par CE, 2 févr. 2015, *Cne d'Aix-en-Provence*, n° 373520, *Lebon*, p. 14).

167. En outre, il existe des catégories d'actes administratifs unilatéraux pour lesquels le recours qui doit être exercé par le requérant n'est pas un REP mais un RPC (ex. : décisions en matière fiscale, sanctions administratives à l'encontre des administrés…). Or l'exception du recours parallèle rend irrecevable le REP lorsque le requérant dispose d'un autre recours juridictionnel lui permettant d'obtenir une satisfaction équivalente.

168. Instrument essentiel de l'État de droit, le REP vise à faire contrôler, par voie d'action, la légalité des actes administratifs : le juge, qui se prononce au regard des circonstances de droit et de fait qui prévalaient lors de l'édiction de l'acte litigieux, est donc chargé de vérifier que l'administration a respecté les normes qui s'imposent à elle (Constitution, normes internationales, lois, principes généraux du droit, actes réglementaires). Ainsi, selon la célèbre la formule d'Édouard Laferrière, le REP est un « procès fait à un acte » (E. Laferrière, *Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux*, préc., t. 1, p. 15).

169. Les moyens de légalité invocables, qui se sont enrichis au début du XX^e^ siècle, sont recensés dans l'illustration ci-contre :

Carte mentale 12. Les moyens de légalité


Recours
Conclusions
Causes
Moyens
REP
Demande d'annulation de l'acte
Légalité externe
Légalité interne
Incompétence
Vice de procédure
Vice de forme
Violation directe de la loi
Détournement de pouvoir
Erreur dans les motifs de l'acte
Erreur de droit
Erreur dans la matérialité des faits
Erreur dans la qualification juridique des faits
Erreur dans l'adéquation de l'acte par rapport aux faits (ex. : police administrative)

170. Dans le cadre du contrôle de l'acte dont il est saisi, le juge de l'excès de pouvoir peut être amené à contrôler d'autres normes. Il est ainsi juge de la conventionnalité des lois (CE, ass., 20 oct. 1989, *Nicolo*, n° 108243, *Lebon*, p. 190). Il peut aussi contrôler la légalité d'un autre acte administratif sur le fondement duquel l'acte dont il est saisi a été pris. Ce mécanisme de contrôle, qui porte le nom d'exception d'illégalité, ouvre toutefois au juge un contrôle plus réduit. En effet, il a été récemment jugé, à propos de l'exception d'illégalité d'un acte réglementaire, que seules la légalité des règles fixées par l'acte réglementaire, l'incompétence de l'auteur de l'acte et l'existence d'un détournement de pouvoir peuvent être invoquées et non plus les conditions d'édiction de l'acte, c'est-à-dire les vices de forme et de procédure (CE, ass., 18 mai 2018, *Féd. des finances et affaires économiques de la CFDT*, n° 414583, *Lebon*, p. 187).

171. Si l'un des moyens soulevés à l'appui du REP est accueilli par le juge, l'acte est jugé illégal et est annulé par le juge administratif. Le rôle de ce dernier est donc de rétablir la légalité en faisant disparaître l'acte illégal de l'ordonnancement juridique. C'est là le seul pouvoir du juge de l'excès de pouvoir. L'annulation est toutefois rétroactive, ce qui signifie que l'acte est considéré comme n'ayant jamais existé (CE, 26 déc. 1925, *Sieur Rodière*, n° 88369, *Lebon*, p. 1065).

§ 2. Caractères du REP

172. D'une part, le REP est un recours objectif en ce qu'il pose une question de légalité au juge administratif. Il en découle plusieurs conséquences. Le recours est d'abord ouvert à tout administré. Toutefois, pour que le REP ne se transforme pas en une action populaire, la jurisprudence exige que l'auteur du recours dispose d'un intérêt à agir. S'agissant du contrôle du juge, il ne peut pas porter sur l'opportunité de l'acte (CE, 27 nov. 2000, *Assoc. Comité tous frères*, n° 188431, *Lebon*, p. 559). Certains contrôles spécifiques du juge administratif (contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation, contrôle de la proportionnalité, contrôle du bilan coûts/avantages) permettent néanmoins de faire reculer le terrain de l'opportunité et d'étendre celui de la légalité. Par ailleurs, l'administration défenderesse ne peut former contre le requérant une

demande reconventionnelle, telle une demande de dommages-intérêts pour recours abusif (CE, sect., 24 nov. 1967, *Noble*, n° 66271, *Lebon*, p. 443). Enfin, les décisions d'annulation sont dotées de l'autorité absolue de chose jugée et s'imposent à tous (V. par ex. : CE, 11 juin 2014, *Coppola*, n° 369994, inédit).

173. D'autre part, le REP est un recours d'ordre public. Nul ne peut donc renoncer à l'exercice de ce recours. Ainsi, un administré qui accepte une décision administrative ne perd pas la possibilité de la contester par un REP (CE, ass., 19 nov. 1955, *Andréani*, n° 22263, *Lebon*, p. 551). Il peut par ailleurs revenir sur son désistement quand bien même celui-ci aurait été accepté par l'adversaire (CE, ass., 21 avr. 1944, *Soc. Dockès frères*, n° 72642, *Lebon*, p. 120). Enfin, le requérant ne peut pas non plus renoncer au bénéfice de la chose jugée, c'est-à-dire à l'annulation de l'acte (CE, sect., 13 juill. 1967, *Min. de l'éducation nationale c/ École privée de filles de Pradelles*, n° 70777, *Lebon*, p. 339).

Section 2. Le recours de plein contentieux (RPC)

174. Le RPC, encore appelé recours de pleine juridiction (RPJ), est historiquement le premier à être apparu en contentieux administratif.

§ 1. Définition du RPC

175. Le RPC se définit par les pouvoirs du juge : celui-ci dispose d'une plénitude juridictionnelle qui lui permet d'annuler l'acte administratif qui lui est soumis, mais aussi de le réformer, de lui substituer sa propre décision, ou encore de condamner l'administration. Le RPC s'oppose ainsi radicalement au REP.

176. Par ailleurs, l'objet du RPC est de soumettre au juge administratif une situation individuelle en vue de la reconnaissance d'un droit subjectif. Les hypothèses sont très nombreuses : reconnaissance d'un droit à réparation, d'un droit à l'exécution d'un contrat, ou encore d'un droit à une

décharge d'impôt. En d'autres termes, le juge doit se prononcer sur les droits du requérant, et doit pour cela tenir compte des circonstances de fait ou de droit qui prévalent à la date où il statue (sauf contentieux fiscal).

177. Enfin, le RPC n'étant pas un recours d'ordre public, les décisions rendues par le juge de plein contentieux ne sont en principe dotées que de l'autorité relative de chose jugée et ne s'imposent donc qu'aux parties. En outre, l'administré qui s'est désisté de son recours ne peut revenir sur sa décision si son désistement a été accepté par l'administration (CE, 18 sept. 1998, *M. Pantaleo*, n° 169338, *Lebon T.*, p. 1138).

§ 2. Diversité des RPC

178. Les RPC sont classiquement divisés en deux catégories : les RPC objectifs et les RPC subjectifs.

179. Les **RPC objectifs** posent au juge une question de conformité d'un acte administratif aux normes supérieures. Ils se rapprochent donc du REP par leur objet mais s'en écartent au regard des pouvoirs du juge vis-à-vis de l'acte. C'est la loi et la jurisprudence qui déterminent les actes administratifs pour lesquels le recours ouvert est un RPC. Dans ces cas, l'administré n'a alors pas d'autre choix que d'intenter un RPC car l'exception du recours parallèle rend irrecevable le REP lorsque le requérant dispose d'un autre recours juridictionnel lui permettant d'obtenir une satisfaction équivalente.

180. Le contentieux fiscal constitue le terrain de prédilection du RPC objectif. Saisi d'un acte d'imposition, le juge administratif doit vérifier sa conformité par rapport à la légalité fiscale. En cas d'illégalité, il a un pouvoir de substitution qui lui permet par exemple de fixer lui-même le montant de l'impôt.

181. Le contentieux électoral relève également du plein contentieux objectif. Ainsi, toute contestation relative à une élection relevant de la compétence du juge administratif doit prendre la forme d'un RPC. Le juge administratif est alors chargé de vérifier la régularité des opérations électorales et la sincérité du scrutin. Pour cette raison, le recours présente un caractère objectif. Toutefois, les pouvoirs du juge sont larges : il peut

annuler l’élection mais aussi rectifier les résultats (réattribution de suffrages) et, le cas échéant, proclamer élu un autre candidat. Compte tenu de ces pouvoirs, il s’agit bien d’un RPC.

182. Le contentieux des sanctions administratives relève en grande partie du champ des RPC objectifs. Selon la jurisprudence du Conseil d’État, toutes les sanctions que l’administration inflige à un administré doivent être portées devant le juge administratif par le biais d’un RPC (CE, ass., 16 févr. 2009, *Soc. Atom*, préc.). À cette jurisprudence s’ajoute l’article L. 311-4 du CJA qui recense les dispositions législatives instituant expressément un RPC pour contester les sanctions prises par certaines autorités administratives indépendantes (Autorité des marchés financiers, Commission de régulation de l’énergie ou encore ARCOM). En revanche, les sanctions disciplinaires prises par l’administration à l’égard des agents publics et des détenus continuent de relever du contentieux de l’excès de pouvoir.

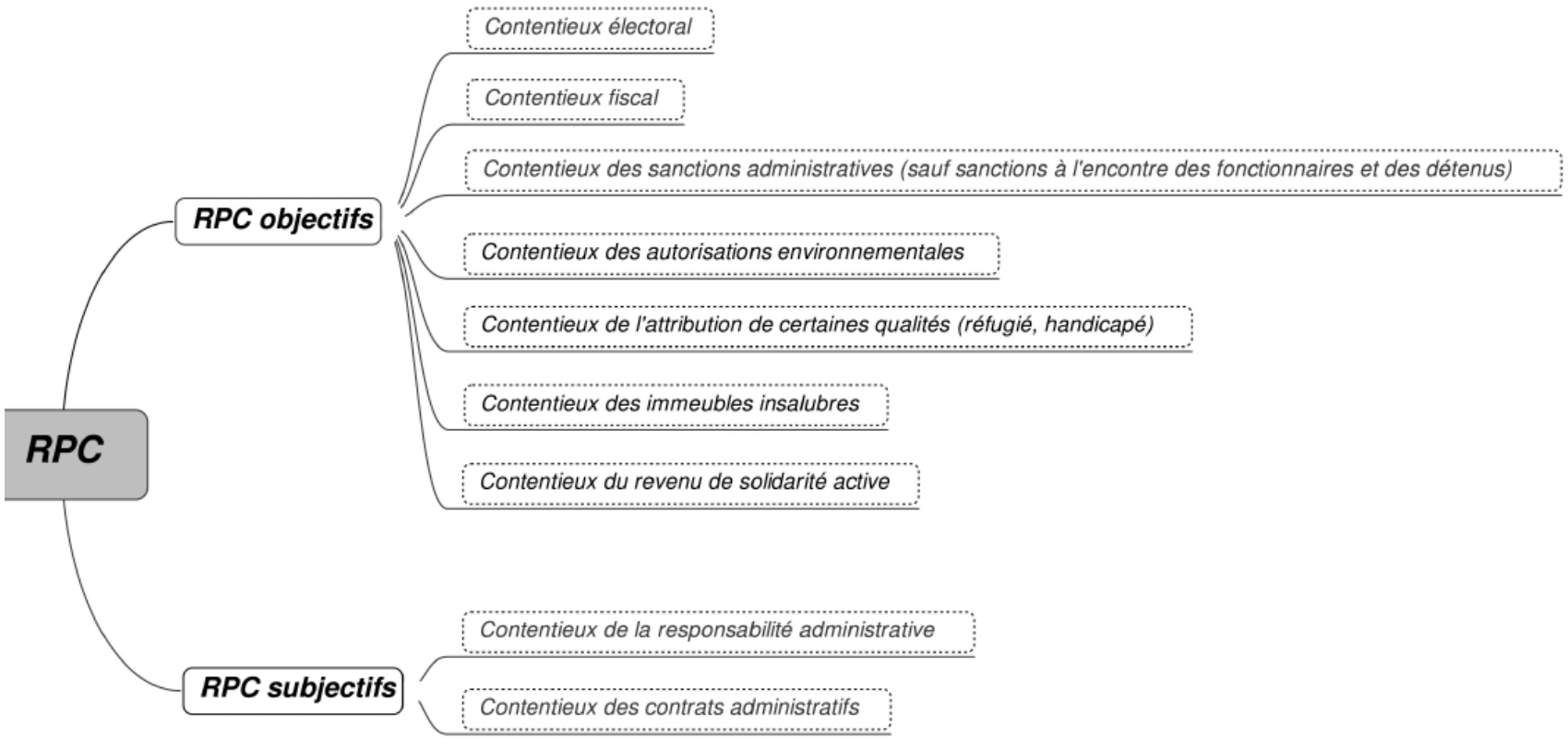
183. Au-delà de ces domaines traditionnels, le RPC objectif s’impose pour le recours contre certains types de décisions au gré de la loi et de la jurisprudence administrative. Par exemple, l’article L. 514-6 du code de l’environnement prévoit que les décisions prises à propos des installations classées sont soumises à un contentieux de pleine juridiction. De même, ont été qualifiées de RPC objectif par le Conseil d’État le recours contre les décisions relatives à la qualité de réfugié (CE, sect., 8 janv. 1982, *Aldana Barrena*, n° 24948, *Lebon*, p. 9) ou plus récemment contre les arrêtés de péril imminent (CE, 23 déc. 2020, *Cne de Régny*, n° 431843, *Lebon T.*, p. 627).

184. Les **RPC subjectifs** soumettent au juge la question de l’existence et de l’étendue d’un droit subjectif (droit à réparation, droit à l’exécution d’un contrat).

185. C’est principalement le cas du contentieux de la responsabilité administrative dans lequel la victime saisit le juge administratif en vue d’obtenir la condamnation de l’administration à réparer le préjudice qu’elle lui a causé.

186. Dans le contentieux contractuel, plusieurs jurisprudences récentes ont redessiné les contours du RPC subjectif. Les cocontractants de l'administration ont la possibilité de saisir le juge du plein contentieux afin qu'il contrôle la validité du contrat (CE, ass., 28 déc. 2009, *Cne de Béziers*, préc.) ou la légalité d'une décision de résiliation du contrat (CE, sect., 21 mars 2011, *Cne de Béziers*, préc.). Le cas échéant, le juge peut résilier le contrat, l'annuler, modifier certaines de ses clauses, ou encore ordonner la reprise des relations contractuelles. Par ailleurs, le Conseil d'État a autorisé les tiers intéressés à contester, dans le cadre d'un RPC, la validité du contrat (CE, ass., 4 avr. 2014, *Dpt du Tarn-et-Garonne*, préc.). Ainsi, « tout tiers à un contrat administratif susceptible d'être lésé dans ses intérêts de façon suffisamment directe et certaine par sa passation ou ses clauses est recevable à former devant le juge du contrat un RPC contestant la validité du contrat ou de certaines de ses clauses non réglementaires qui en sont divisibles ». Le recours est aussi ouvert aux membres de l'organe délibérant de la collectivité territoriale ou du groupement de collectivités territoriales concerné ainsi qu'au représentant de l'État dans le département dans l'exercice du contrôle de légalité. Les pouvoirs du juge sont multiples : il peut inviter les parties à prendre des mesures de régularisation dans un délai qu'il fixe, sauf à résilier ou résoudre le contrat ; prononcer la résiliation ou l'annulation du contrat ; condamner l'administration à indemniser le requérant pour le préjudice subi. En précisant que la légalité du choix du cocontractant, de la délibération autorisant la conclusion du contrat et de la décision de le signer, ne peut être contestée qu'à l'occasion de ce nouveau RPC, le Conseil d'État ferme implicitement la voie du REP qui avait été ouvert au début du XX^{e} siècle contre les actes détachables du contrat (CE, 4 août 1905, *Martin*, n° 14220, *Lebon*, p. 749). Enfin, les tiers ont également la possibilité de saisir le juge de plein contentieux afin qu'il soit mis fin à l'exécution du contrat (CE, sect., 30 juin 2017, *Synd. mixte de promotion de l'activité transmanche*, préc.).

Carte mentale 13. RPC


RPC
RPC objectifs
Contentieux électoral
Contentieux fiscal
Contentieux des sanctions administratives (sauf sanctions à l'encontre des fonctionnaires et des détenus)
Contentieux des autorisations environnementales
Contentieux de l'attribution de certaines qualités (réfugié, handicapé)
Contentieux des immeubles insalubres
Contentieux du revenu de solidarité active
RPC subjectifs
Contentieux de la responsabilité administrative
Contentieux des contrats administratifs

Section 3. La porosité de la frontière entre REP et RPC

187. Trois éléments principaux révèlent que la ligne de partage entre le REP et le RPC est ténue.

§ 1. Le cumul des recours

188. Pour faciliter les démarches contentieuses, la jurisprudence a admis que l'administré puisse présenter un REP et un RPC dans une seule et même requête (CE, 31 mars 1911, *Blanc*, *Argaing* et *Bezie*, n° 34270, 34271, 34272, *Lebon*, p. 407). Ainsi, un fonctionnaire qui fait l'objet d'une sanction disciplinaire illégale peut déposer une requête afin d'obtenir l'annulation de la sanction (conclusions d'excès de pouvoir) et la réparation du préjudice subi (conclusions de plein contentieux). La combinaison des deux recours dans une même requête permet au requérant d'obtenir une pleine satisfaction en une seule action juridictionnelle.

§ 2. La substitution des recours

189. Par dérogation à l'exception du recours parallèle, la jurisprudence autorise l'administré à intenter un REP contre les décisions administratives à objet purement pécuniaire plutôt qu'un RPC (CE, 8 mars 1912, *Lafage*, n° 42612, *Lebon*, p. 348). Cette alternative concerne par exemple les décisions par lesquelles l'administration refuse une somme d'argent (refus d'une prime à un fonctionnaire, refus d'une subvention). L'objectif est de permettre au requérant de bénéficier de la dispense du ministère d'avocat qui n'existe qu'à l'égard du REP.

190. Le phénomène est aussi présent en sens inverse. Le Conseil d'État a fait basculer certains recours du REP vers le RPC objectif. Mais cette fois, l'administré n'a pas la liberté de choisir son recours. L'intérêt réside dans les pouvoirs du juge qui sont plus larges dans le RPC que dans le REP. En effet, dès lors que le juge dispose d'un pouvoir de réformation dans le cadre du RPC, celui-ci permet de vider le litige, ce que ne permet pas le REP,

lequel conduit à renvoyer l'administré devant l'administration après l'annulation de l'acte illégal. Ces transferts d'un type de recours à l'autre sont, pour certains, relativement anciens (ex. : CE, sect., 8 janv. 1982, *Aldana Barrena*, préc. : RPC contre les décisions relatives au statut de réfugié ; CE, 29 déc. 2000, *Min. de l'emploi et de la solidarité c/ Delerue*, n° 198220, *Lebon*, p. 674 : RPC contre l'arrêté déclarant un logement insalubre) mais ils se sont multipliés ces dernières années, le juge de plein contentieux connaissant ainsi un regain d'intérêt notable.

Domaine de création d'un RPC	**Jurisprudence**
Sanctions prises à l'égard des administrés	CE, ass., 19 févr. 2009, *Soc. Atom*
Retraits de points sur le permis de conduire	CE, avis, 9 juill. 2010, *Berthaud*
Contentieux du revenu de solidarité active	CE, avis, 23 mai 2011, *Popin*
Recours contre les décisions relatives à la qualité de travailleur handicapé	CE, avis, 12 avr. 2013, *Mme Fiot*
Recours contre un contrat administratif au profit des tiers intéressés (qui remplace le REP contre les actes détachables du contrat)	CE, ass., 4 avr. 2014, *Dpt du Tarn-et-Garonne* CE, sect., 30 juin 2017, *Synd. mixte de promotion de l'activité transmanche*
Recours contre un arrêté de péril imminent	CE, 23 déc. 2020, *Cne de Régny*

191. Il arrive aussi que ce soit le législateur qui classe le recours contre certaines décisions administratives dans le champ du RPC (ex. : art. L. 181-17 du code de l'environnement, issu de l'ordonnance n° 2017-80 du 26 janvier 2017, qui prévoit que les autorisations environnementales sont soumises à un contentieux de pleine juridiction).

§ 3. La subjectivisation du REP

192. Souvent critiqué en raison de la faiblesse des pouvoirs du juge, le REP s'est progressivement transformé afin de mieux répondre à la situation individuelle qui lui est soumise. Ainsi, sans lui faire perdre son caractère de recours objectif, plusieurs évolutions ont contribué à enrichir les pouvoirs du juge et ont donné au REP une coloration subjective.

193. D'abord, la loi n° 95-125 du 8 février 1995 a accordé au juge un pouvoir d'injonction préventive qui lui permet, après avoir prononcé l'annulation de l'acte illégal, d'enjoindre à l'administration de prendre une décision dans un sens déterminé ou de réexaminer le dossier, éventuellement sous astreinte (art. L. 911-1 et art. L. 911-2 du CJA). Depuis la loi n° 2019-222 du 23 mars 2019, il peut user de cette prérogative d'office.

194. Le juge administratif a par ailleurs enrichi son office par lui-même en créant différentes techniques destinées à prendre davantage en considération la situation du requérant. Ainsi, il s'efforce d'éviter les annulations inutiles en neutralisant certains vices de procédure (CE, ass., 23 déc. 2011, *Danthony*, n° 335033, *Lebon*, p. 649) ou en procédant à des substitutions de base légale (CE, sect., 3 déc. 2003, *Préfet de la Seine Maritime c/ El Bahi*, préc.) ou de motifs (CE, sect., 6 févr. 2004, *Mme Hallal*, préc.). S'agissant par exemple de cette dernière possibilité, il est prévu que « l'administration peut, en première instance comme en appel, faire valoir devant le juge de l'excès de pouvoir que la décision dont l'annulation est demandée est légalement justifiée par un motif, de droit ou de fait, autre que celui initialement indiqué, mais également fondé sur la situation existant à la date de cette décision ». Saisi d'un tel moyen, le juge se doit, « après avoir mis à même l'auteur du recours de présenter ses observations sur la substitution ainsi sollicitée, de rechercher si un tel motif est de nature à fonder légalement la décision, puis d'apprécier s'il résulte de l'instruction que l'administration aurait pris la même décision si elle s'était fondée initialement sur ce motif ». Si tel est le cas, le juge « peut procéder à la substitution demandée, sous réserve toutefois qu'elle ne prive pas le requérant d'une garantie procédurale liée au motif substitué ». Cette substitution permet donc de ne pas annuler un acte pourtant illégal dès lors qu'il peut être justifié par un motif légal. En d'autres termes, le juge sauve l'acte de l'annulation en procédant à une modification de ce dernier. Cette correction de l'acte se rapproche d'un pouvoir de réformation.

195. En outre, le principe selon lequel le juge de l'excès de pouvoir contrôle la légalité de l'acte à la date de son édiction (CE, sect., 22 juill. 1949, *Soc. des automobiles Berliet*, n° 85735, *Lebon*, p. 367) a été récemment assorti d'exceptions fondées sur « l'effet utile de l'annulation ». L'évolution a été initiée à propos du refus d'abroger un acte administratif. Ainsi, il a été jugé que « dans l'hypothèse où un changement de circonstances a fait cesser l'illégalité de l'acte réglementaire litigieux à la date à laquelle il statue, le juge de l'excès de pouvoir ne saurait annuler le refus de l'abroger » et qu'« à l'inverse, si, à la date à laquelle il statue, l'acte réglementaire est devenu illégal en raison d'un changement de circonstances, il appartient au juge d'annuler ce refus d'abroger pour

contraindre l’autorité compétente de procéder à son abrogation » (CE, ass., 19 juill. 2019, *Assoc. des Américains accidentels*, n° 424216, *Lebon*, p. 297). Depuis, cette solution a été étendue à d’autres hypothèses de refus (V. par ex. : CE, 23 déc. 2020, *M. Guillemain et a.*, n° 431520, *Lebon T.*, p. 875 : refus d’adopter des mesures de police sanitaire).

196. Enfin, le juge de l’excès de pouvoir peut moduler les effets de l’annulation qu’il prononce (CE, ass., 11 mai 2004, *Assoc. AC !*, préc.). Ainsi, le caractère rétroactif de l’annulation peut être écarté s’il est de nature à emporter des conséquences manifestement excessives. Cette possibilité est ouverte au juge d’appel qui peut, après avoir confirmé un jugement prononçant une annulation, en moduler les effets dans le temps en appréciant, à la date à laquelle il statue, s’il y a lieu de déroger en l’espèce au principe de l’effet rétroactif de l’annulation contentieuse (CE, 17 déc. 2020, *Min. de la transition écologique et solidaire c/ soc. Smurfit Kappa Papier Recyclé France*, n° 430592, *Lebon T.*, p. 949).

Chapitre 2

Les autres recours

197. En parallèle du REP et du RPC, d'autres recours traditionnels sont apparus en contentieux administratif au cours du XX^{e} siècle. Depuis peu, l'édifice a été complété par le législateur qui a créé de nouvelles actions dites collectives.

Section 1. Les autres recours traditionnels

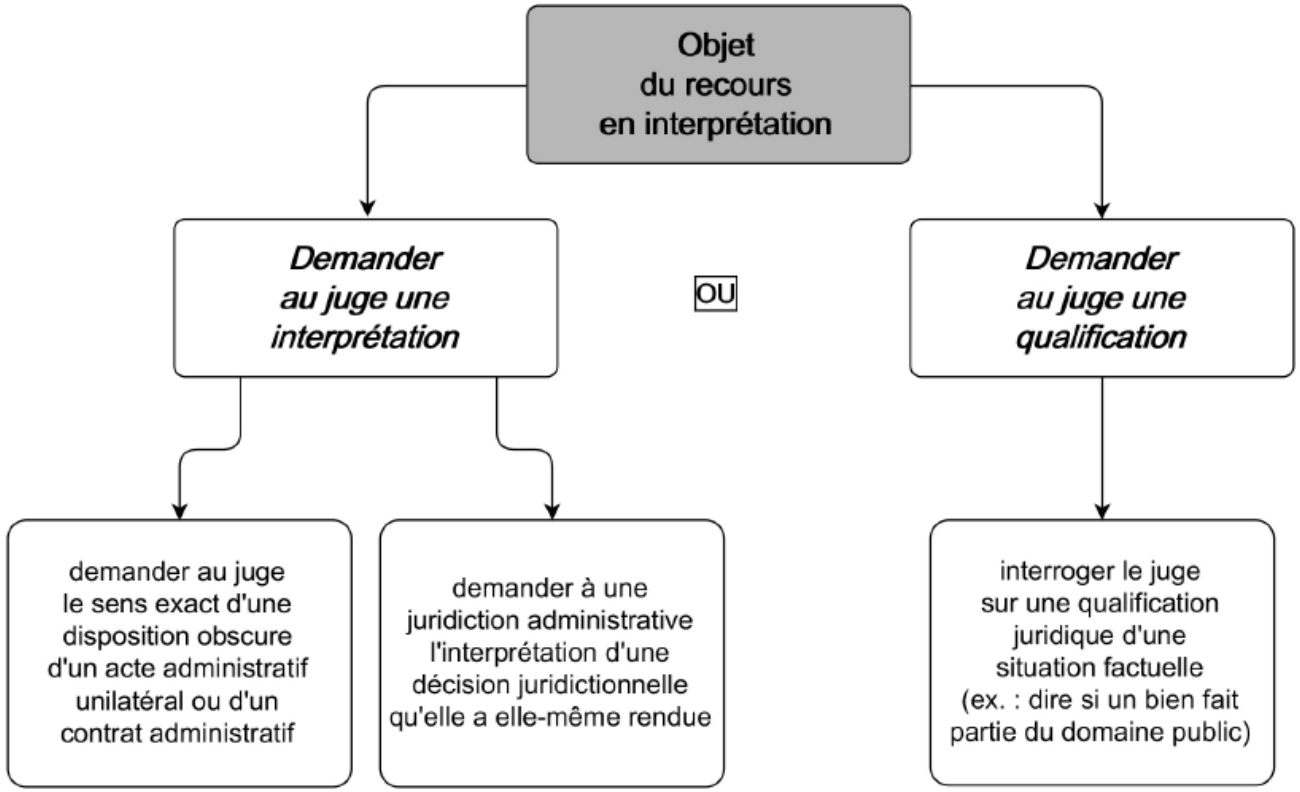
198. À côté du REP et du RPC, il existe historiquement d'autres recours qui sont toutefois peu utilisés en pratique.

§ 1. Les recours en déclaration

199. Les recours en déclaration sont au nombre de trois et poursuivent des buts différents.

200. Le **recours en interprétation** permet d'obtenir l'éclairage du juge administratif dans différents cas de figure détaillés dans le schéma ci-dessous.

Carte mentale 14. Recours en interprétation


Objet
du recours
en interprétation
Demander
au juge une
interprétation
OU
Demander
au juge une
qualification
demander au juge
le sens exact d'une
disposition obscure
d'un acte administratif
unilatéral ou d'un
contrat administratif
demander à une
juridiction administrative
l'interprétation d'une
décision juridictionnelle
qu'elle a elle-même rendue
interroger le juge
sur une qualification
juridique d'une
situation factuelle
(ex. : dire si un bien fait
partie du domaine public)

201. Autrement dit, ce recours en interprétation peut consister soit à demander au juge d'interpréter un acte administratif ou une décision juridictionnelle, soit à lui demander de se prononcer sur une qualification juridique relevant de sa compétence.

202. Dans le premier cas, le recours ne donne pas lieu à une appréciation de la légalité mais simplement à une interprétation d'un acte administratif unilatéral (CE, 16 déc. 1881, *Ville d'Alger*, n° 51257, *Lebon*, p. 975), d'un contrat administratif (TC, 15 mars 1879, *Renaud*, n° 0139, *Lebon*, p. 229) ou d'une décision juridictionnelle (CE, 12 avr. 1855, *Grellet et Affre*, n° 25926, *Lebon*, p. 268). L'office du juge saisi est donc de donner le sens d'un texte.

203. Dans le second cas, le recours vise à qualifier juridiquement une situation factuelle. Le juge statue ainsi sur la nature d'un bien public (CE, 9 mars 1956, *Sieur Cabot*, n° 15104, *Lebon*, p. 113 : le bien fait-il partie du domaine public ou du domaine privé ?), sur le comportement d'un agent (CE, sect., 28 oct. 1960, *Grima*, n° 33112, *Lebon*, p. 577 : le comportement est-il constitutif d'une faute personnelle ou non ?), sur le caractère d'une délibération (CE, 19 févr. 1975, *Sieur Pignon*, n° 93592, *Lebon*, p. 132 : la délibération est-elle exécutoire ou non ?).

204. Le recours en interprétation peut être intenté dans deux cadres procéduraux distincts.

205. Historiquement et généralement, le recours est opéré sur renvoi du juge judiciaire (CE, 17 juin 1835, *De Bouillé c/ Artaud Lestrade*, n° 10673, *Lebon*, p. 423), dans le cadre d'une question préjudicielle. En effet, si le juge civil est compétent pour interpréter les actes administratifs réglementaires (TC, 16 juin 1923, *Septfonds*, préc.), il ne l'est pas pour interpréter des actes administratifs non réglementaires, contrairement au juge pénal (art. 111-5 du code pénal). En cas de doute, il doit donc saisir le juge administratif.

206. Reconnu plus tardivement (CE, 5 août 1868, *Cie des mines de la Porchère*, n° 39530, *Lebon*, p. 859), le recours direct en interprétation permet à un requérant de demander au juge, en dehors de tout jugement de renvoi, d'interpréter un acte administratif ou juridictionnel. Réticent à

l’origine, le juge administratif s’est finalement laissé convaincre par l’idée que la résolution d’une difficulté d’interprétation peut permettre d’éviter un litige au fond en facilitant par exemple un accord amiable entre les protagonistes en désaccord sur l’interprétation.

207. Toutefois, pour éviter que le juge ne devienne un consultant juridique, les conditions d’exercice de ce recours sont assez strictes. Il faut que la question se rapporte à « un litige né et actuel » (CE, 9 janv. 1981, *Soc. Claude Publicité*, n° 98309, *Lebon*, p. 1). Si un désaccord sur la portée d’un permis de construire entre une administration et le bénéficiaire du permis a été considéré comme tel (CE, 26 mai 1971, *Min. de l’équipement et du logement c/ Soc. Le Val d’Oise*, n° 77323, *Lebon*, p. 384), il n’en va pas de même pour des difficultés mineures de compréhension d’un texte (CE, 28 juill. 2000, *Synd. des entreprises de petits trains routiers*, n° 210057, *Lebon*, p. 355). En outre, le différend né et actuel doit relever de la compétence du juge administratif et sa résolution doit être subordonnée à l’interprétation demandée. Toutefois, si l’action relative à ce litige est déjà engagée devant le juge administratif, celui-ci est compétent pour se prononcer sur l’interprétation du texte, de sorte que le recours en interprétation est irrecevable (CE, sect., 6 déc. 2019, *Abdi*, n° 416762, *Lebon*, p. 439).

208. Le recours en interprétation peut aussi concerner une décision de justice de l’ordre juridictionnel administratif. Dans ce cas, la question ne peut être posée qu’à la juridiction qui a rendu la décision, qu’il s’agisse d’une juridiction de droit commun (CE, sect., 8 juill. 1932, *Sieurs Le Berre et Kerloch*, n° 9064, *Lebon*, p. 689), d’une juridiction administrative spécialisée (CE, 13 mars 2013, *Dpt du Tarn-et-Garonne c/ Époux Berges*, n° 339943, *Lebon T.*, p. 759) ou même du Tribunal des conflits (TC, 23 juin 2003, *Aéroports de Paris*, n° 3358, *Lebon*, p. 574).

209. Le juge administratif est particulièrement attentif pour éviter que la demande d’interprétation ne se transforme en remise en cause de la chose jugée. Ainsi, le recours en interprétation d’une ordonnance du juge des référés du Conseil d’État qui vise en réalité à en contester le bien-fondé doit être rejeté (CE, 14 nov. 2018, *Roth*, n° 425188, *Lebon T.*, p. 828). De manière constante, le Conseil d’État exige donc que la décision juridictionnelle concernée soit « obscure » ou tout au moins « ambiguë »

(CE, ass., 7 juill. 1950, *Secrétaire d'État à la présidence du Conseil*, n° 3171, *Lebon*, p. 427). Il précise aussi que ce recours n'est recevable que s'il émane d'une partie à l'instance ayant abouti au prononcé de la décision dont l'interprétation est sollicitée (CE, 11 janv. 1980, *Féd. nationale des travaux publics*, n° 16165, inédit).

210. Ce recours en interprétation est parfois confondu avec le recours en appréciation de légalité tant les mécanismes sont proches et les conditions d'exercice analogues, si bien que le juge n'hésite pas à requalifier la demande (CE, 15 juin 1956, *Consorts Moru*, n° 25432, *Lebon*, p. 248).

211. Le **recours en appréciation de légalité** permet de soumettre la légalité d'un acte administratif au juge administratif, à titre incident, à la suite d'une question préjudicielle posée par le juge judiciaire (CE, ass., 12 févr. 1971, *Fillaire*, n° 76353, *Lebon*, p. 122). En effet, il existe en principe une obligation pour le juge civil saisi d'un litige principal d'interroger le juge administratif lorsque se pose de manière incidente la question de la légalité d'un acte administratif unilatéral (CE, ass., 22 janv. 1982, *Ah Won*, n° 35196, *Lebon*, p. 33) ou de la validité d'un contrat administratif (CE, 20 janv. 1965, *Sieur Courvoisier*, n° 57708, *Lebon*, p. 39). Depuis un décret n° 2015-233 du 27 février 2015, c'est à la juridiction judiciaire, saisie du principal, et non plus aux parties, de transmettre au juge administratif la question préjudicielle. En cas d'illégalité, ce dernier se borne à déclarer l'acte illégal, sans d'ailleurs que cette déclaration n'ait d'effet *erga omnes*. Autrement dit, l'acte reste dans l'ordonnancement juridique mais sera écarté par le juge judiciaire pour la résolution du litige. C'est pourquoi, l'exercice d'un recours en appréciation de légalité n'empêche pas le requérant d'introduire également un REP contre la même décision (CE, 3 déc. 1980, *Tafall*, n° 23669, *Lebon T.*, p. 914). Toutefois, si le juge se prononce d'abord sur le REP et annule la décision litigieuse, le recours en appréciation de légalité perd son objet (CE, sect., 1er mars 1946, *Soc. L'Énergie industrielle*, n° 72109, *Lebon*, p. 66).

212. Le **recours en déclaration d'inexistence** pose une question de légalité au juge administratif et tend à faire constater que l'acte est inexistant compte tenu de la gravité de l'illégalité (ex. : une nomination pour ordre dans la fonction publique). Si tel est le cas, l'acte est déclaré « nul et non avenu » par le juge administratif (V. par ex. : CE, sect., 18 janv.

2013, *Synd. de la magistrature*, n° 354218, *Lebon*, p. 5). Toutefois, ce recours étant peu connu, le requérant exerce souvent un REP ou un référé-suspension contre l'acte litigieux. Ne pouvant ni annuler l'acte ni le suspendre puisque ce dernier n'existe pas, le juge administratif requalifiera le recours exercé dans l'un (CE, 5 nov. 1948, *Synd. ovin de la Balagne*, n° 82947, *Lebon*, p. 409) comme dans l'autre cas (CE, 26 janv. 2007, *Cne de Neuville-sur-Escault*, n° 297969, *Lebon T.*, p. 665). La requalification du recours peut s'avérer utile pour le requérant dans la mesure où le recours en déclaration d'inexistence est, contrairement au REP, recevable sans condition de délai (CE, 1er oct. 1990, *Bourreil*, n° 77030, *Lebon*, p. 262).

§ 2. Le contentieux des poursuites

213. Le contentieux des poursuites rassemble les recours qui permettent à l'administration de demander au juge administratif le prononcé de sanctions à l'égard d'administrés en raison de leur comportement répréhensible. Le tableau ci-dessous en fournit quelques exemples :

Juridiction	Objet des poursuites	Sanctions
TA	Sanctionner les contraventions de grande voirie (en cas d'atteinte à l'intégrité ou à l'affectation d'une dépendance du domaine public)	amendes réparation du dommage paiement des frais du procès-verbal
Cour des comptes/Chambres régionales des comptes	Sanctionner les négligences des comptables publics (violation des règles de la comptabilité publique)	amendes
Cour de discipline budgétaire et financière	Réprimer les irrégularités budgétaires commises par les ordonnateurs	amendes
Juridictions disciplinaires **(CSM, juridictions universitaires, juridictions des ordres professionnels)**	Sanctionner les fautes disciplinaires de certains agents publics (magistrats…) et des professionnels soumis à un ordre professionnel (médecins, avocats…)	sanctions disciplinaires (ex. : avertissement, blâme, suspension, radiation…)

214. Les recours pour contravention de grande voirie ont pour objet de sanctionner les atteintes portées par un administré à l'intégrité d'une dépendance du domaine public ou à son affectation. Saisi par le préfet, le juge administratif prononce des condamnations à l'égard de l'auteur des agissements (amende, réparation du dommage, paiement des frais du procès-verbal) et dispose d'un pouvoir de modulation du montant de l'amende fixée par les textes (CE, 25 oct. 2017, *M. Margollé*, n° 392578, *Lebon*, p. 332). Toutefois, seuls les comportements réprimés par une loi ou un décret peuvent faire l'objet d'une telle action (ex. : art. L. 2132-3 du

CGPPP qui interdit de bâtir un ouvrage, de procéder à des dépôts ou à des extractions, ou encore de se livrer à des dégradations sur le domaine public maritime). La procédure applicable à ces recours est fixée aux articles L. 774-1 et s. du CJA. La compétence en premier ressort appartient au TA.

215. La Cour des comptes, les chambres régionales des comptes et la cour de discipline budgétaire et financière constituent des juridictions administratives financières dotées de compétences répressives qu'elles exercent à l'encontre des comptables de fait et des ordonnateurs. Prévues par le CJF, les sanctions prononcées prennent la forme d'amendes (V. par ex. : art. L. 131-5 du CJF).

216. Les juridictions disciplinaires sont chargées de se prononcer sur les manquements aux obligations professionnelles de certaines professions libérales et de certains corps de la fonction publique. Les sanctions prononcées consistent en des blâmes, des avertissements, des suspensions ou encore des radiations (V. par ex. : art. L. 4124-6 du code de la santé publique).

217. Dans ces recours, le juge administratif dispose d'un pouvoir répressif qui se rapproche de celui du juge pénal et qu'il exerce dans le respect de certains principes du droit pénal (ex. : principe de légalité des délits et des peines). Par exemple, le Conseil d'État a estimé que, même si les contraventions de grande voirie ne sont pas des contraventions de police, elles bénéficient du principe selon lequel la loi pénale nouvelle doit, lorsqu'elle abroge une incrimination, s'appliquer aux infractions commises avant son entrée en vigueur et n'ayant pas donné lieu à des condamnations passées en force de chose jugée (CE, sect., avis, 23 avr. 1997, *Préfet de la Manche*, n° 183689, *Lebon*, p. 153).

Section 2. Les nouvelles actions collectives

218. La loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016, complétée par le décret n° 2017-888 du 6 mai 2017, a créé deux types d'action collective dont l'objectif est d'éviter les requêtes sérielles individuelles. Ces actions permettent par exemple à un syndicat ou à une association d'exercer un

recours au nom d'un groupe indéterminé de personnes. Elles dérogent ainsi au principe selon lequel « nul ne peut intenter d'action pour une autre personne, qu'au nom de cette personne et comme son mandataire », principe exposé par Jean Romieu dans ses conclusions conformes sous un arrêt séculaire (Conclusions sous CE, 28 déc. 1906, *Synd. des patrons-coiffeurs de Limoges*, n° 25521, *Lebon*, p. 977). Elles ont l'avantage d'assurer une uniformité de la réponse du juge administratif sur des situations semblables des demandeurs et de faire gagner du temps aux parties.

219. Néanmoins, ces actions interviennent dans des domaines circonscrits et dans des conditions définies strictement par la loi. Il s'agit de l'action de groupe qui permet d'obtenir la réparation de préjudices causés par l'administration et de l'action en reconnaissance de droits qui permet de faire reconnaître des droits autres qu'indemnitaires.

§ 1. L'action de groupe

220. Prévue à l'article L. 77-10-3 du CJA, l'action de groupe peut être intentée « lorsque plusieurs personnes, placées dans une situation similaire, subissent un dommage » en raison d'un « manquement » de l'administration (« personne morale de droit public ou organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public ») à ses « obligations légales ou contractuelles ». Le recours vise à obtenir la « cessation » du comportement fautif de l'administration et/ou l'engagement de sa responsabilité en vue de la réparation des préjudices subis. Cependant, des conditions strictes sont imposées à l'exercice de ce recours.

221. D'abord, l'action de groupe ne peut pas être intentée dans n'importe quel domaine. Pour l'heure, elle n'est possible que dans cinq hypothèses mentionnées à l'article L. 77-10-1 du CJA :

- en cas de discrimination directe ou indirecte, à l'égard de plusieurs administrés, fondée sur un même motif et imputable à une même personne publique ou privée chargée d'une mission de service public ;
- lorsque plusieurs candidats à un emploi, à un stage ou à une période de formation ou plusieurs agents publics font l'objet d'une discrimination,

directe ou indirecte, fondée sur un même motif et imputable à un même employeur ;

- en cas de dommage causé en matière environnementale ;
- en cas de préjudices individuels subis par des usagers du système de santé placés dans une situation similaire ou identique et ayant pour cause commune un manquement d'un producteur ou d'un fournisseur de produits de santé ou d'un prestataire utilisant l'un de ces produits à leurs obligations légales ou contractuelles ;
- en cas de dommage ayant pour cause commune un manquement de même nature par un responsable de traitement de données à caractère personnel ou un sous-traitant.

222. Ensuite, l'article L. 77-10-4 du CJA réserve l'action de groupe à certains requérants pour éviter des recours farfelus. Sont admises à exercer cette action « les associations agréées et les associations régulièrement déclarées depuis cinq ans au moins et dont l'objet statutaire comporte la défense d'intérêts auxquels il a été porté atteinte ». En cas d'action relative à une discrimination imputable à un employeur, elle peut être intentée par une organisation syndicale de fonctionnaires représentative en vertu de l'article L. 77-11-2 du CJA.

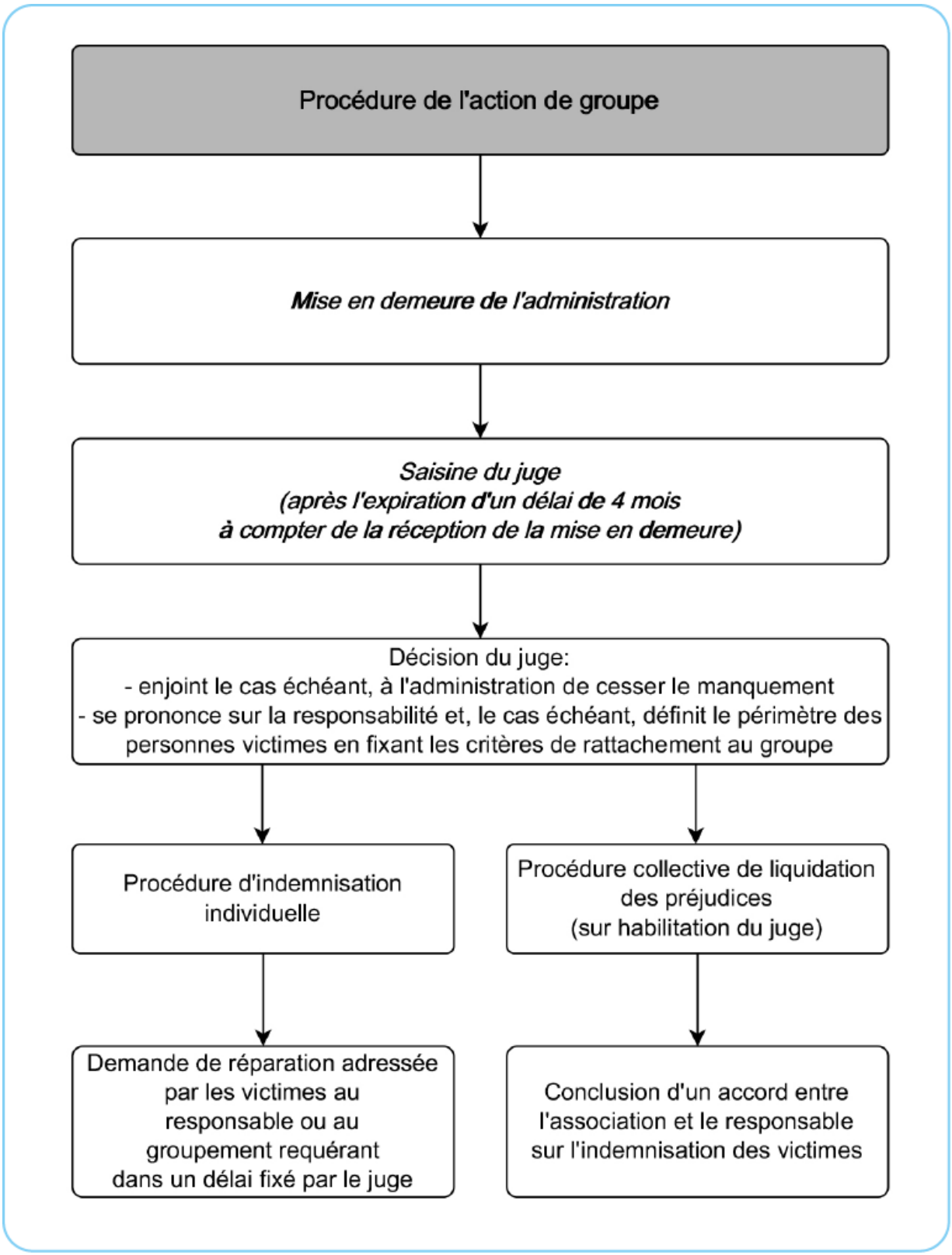
223. Enfin, l'article L. 77-10-5 du CJA exige que l'action collective soit précédée d'une demande préalable à l'administration concernée « de cesser ou de faire cesser le manquement ou de réparer les préjudices subis » et précise qu'elle « ne peut être introduite qu'à l'expiration d'un délai de quatre mois à compter de la réception de cette mise en demeure ».

Cadre de l'action de groupe	
Domaines concernés (art. L. 77-10-1 du CJA)	• discrimination à l'égard des administrés • discrimination imputable à un employeur public • environnement • santé publique • protection des données personnelles
Requérants (art. L. 77-10-4 du CJA et art. L. 77-11-2 du CJA)	• associations agréées et associations déclarées depuis cinq ans avec, pour objet statutaire, la défense d'intérêts auxquels il a été porté atteinte • syndicats en matière de discrimination imputable à un employeur public
Condition préalable (art. L. 77-	

10-5 du CJA)	• mise en demeure de l'administration • saisine du juge après l'expiration d'un délai de 4 mois

224. La suite de la procédure de l'action de groupe est prévue aux articles L. 77-10-7 et s. et est résumée par le schéma ci-dessous.

Carte mentale 15. Procédure de l'action de groupe


Procédure de l'action de groupe
Mise en demeure de l'administration
Saisine du juge
(après l'expiration d'un délai de 4 mois
à compter de la réception de la mise en demeure)
Décision du juge:
- enjoint le cas échéant, à l'administration de cesser le manquement
- se prononce sur la responsabilité et, le cas échéant, définit le périmètre des personnes victimes en fixant les critères de rattachement au groupe
Procédure d'indemnisation individuelle
Procédure collective de liquidation des préjudices
(sur habilitation du juge)
Demande de réparation adressée par les victimes au responsable ou au groupement requérant dans un délai fixé par le juge
Conclusion d'un accord entre l'association et le responsable sur l'indemnisation des victimes

225. En outre, il faut préciser qu'une victime de l'agissement ayant conduit à l'exercice d'une action de groupe ne perd pas la possibilité de saisir le juge administratif d'une requête individuelle. Toutefois, une telle action individuelle ne présente guère d'intérêt puisque l'article R. 77-10-3 du CJA prévoit qu'il « est sursis à statuer sur les conclusions de la requête jusqu'à ce que la décision rendue sur l'action de groupe soit devenue irrévocable ». Néanmoins, si une victime préfère malgré tout intenter un recours individuel, elle pourra le faire à l'issue de l'action de groupe car celle-ci suspend la prescription et la forclusion des actions individuelles résultant des manquements constatés par le juge (art. L. 77-10-18 du CJA). Par ailleurs, la victime qui a adhéré au groupe pour bénéficier du jugement rendu et dont la demande d'indemnisation auprès du responsable n'a pas été satisfaite, peut saisir le juge ayant statué sur la responsabilité en vue de la réparation de son préjudice (art. L. 77-10-12 du CJA).

226. L'action de groupe devant le juge administratif ne suscite pas plus l'intérêt que celle devant le juge judiciaire créée dans le domaine de la consommation par la loi n° 2014-344 du 17 mars 2014 puis élargie aux domaines précités par l'article 60 de la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 (V. sur ce bilan décevant : Gosselin P. et Vichnievsky L., *Rapport d'information sur le bilan et les perspectives des actions de groupe*, 2020). Le Conseil d'État recense sur son site Internet le nombre d'actions de groupe déposées. Au 1er mars 2022, 7 actions ont été déposées et 3 décisions de tribunaux administratifs ont été rendues (2 rejets et 1 désistement).

§ 2. L'action en reconnaissance de droits

227. Selon l'article L. 77-12-1 du CJA, « l'action en reconnaissance de droits permet à une association régulièrement déclarée ou à un syndicat professionnel régulièrement constitué de déposer une requête tendant à la reconnaissance de droits individuels résultant de l'application de la loi ou du règlement en faveur d'un groupe indéterminé de personnes ayant le même intérêt, à la condition que leur objet statutaire comporte la défense dudit intérêt ». Il peut notamment s'agir de droits pécuniaires, à l'exclusion de ceux liés à la responsabilité administrative.

228. Les conditions de mise en œuvre de cette action sont moins strictes que celles de l'action collective.

229. D'abord, l'action en reconnaissance de droits n'est pas limitée à certains domaines. Ensuite, elle peut être exercée par toute association régulièrement déclarée, sans condition de durée d'existence alors que l'action de groupe ne peut être intentée que par des associations agréées ou régulièrement déclarées depuis au moins 5 ans. Cela permet aux administrés de créer une association *ad hoc* pour intenter une action en reconnaissance de droits lorsqu'aucune association existante n'a un objet social lui permettant d'exercer cette action. Toutefois, pour qu'un groupement puisse agir, son objet statutaire doit comporter la défense de l'intérêt en faveur duquel l'action est engagée. Sur ce point, la condition est identique entre les deux actions. Enfin, le groupement requérant doit d'abord adresser une réclamation préalable à l'autorité compétente dont le silence vaut décision de rejet à l'expiration d'un délai de quatre mois (art. R. 77-12-4 du CJA).

230. L'article L. 77-12-2 du CJA prévoit que la présentation d'une action en reconnaissance de droits interrompt « les prescriptions et forclusions édictées par les lois et règlements en vigueur, sous réserve qu'à la date d'enregistrement de la requête, sa créance ne soit pas déjà prescrite ou son action forclose ».

231. Saisi de la décision implicite ou explicite de rejet, le juge se prononce sur la reconnaissance de droits et fixe le cas échéant les conditions de droit et de fait auxquelles est subordonnée la reconnaissance des droits (art. L. 77-12-3 du CJA). Toute personne qui remplit ces conditions peut, sous réserve que sa créance ne soit pas prescrite ou son action forclose, se prévaloir, devant toute autorité administrative ou juridictionnelle, des droits reconnus par le jugement. En cas d'inexécution de l'administration, l'administré peut demander au juge de l'exécution d'enjoindre, éventuellement sous astreinte, à l'autorité compétente de prendre les mesures d'exécution qu'implique, à son égard, le jugement (art. L. 77-12-5 du CJA).

232. Enfin, il faut noter qu'il n'existe pas d'action équivalente devant le juge judiciaire. Devant le juge administratif, l'action connaît un succès relatif. Le Conseil d'État recense sur son site Internet le nombre d'actions

en reconnaissance de droits déposées depuis sa création. Au 1er mars 2022, 40 actions en reconnaissance de droits ont été déposées et 33 décisions ont été rendues (29 en première instance ; 4 en appel) avec peu de succès.

Titre 2
Les référés

233. Les référés constituent des procédures d'urgence qui visent à permettre au juge saisi de prononcer des mesures justifiées par la situation de fait qui lui est soumise. Ces mesures présentent un caractère provisoire (art. L. 511-1 du CJA) et ne sont pas revêtues de l'autorité de chose jugée.

234. La loi n° 2000-597 du 30 juin 2000 a largement réformé ces procédures devant le juge administratif. Parmi celles-ci, il faut distinguer les référés conditionnés par l'urgence de ceux qui ne le sont pas.

Chapitre 1

Les référés conditionnés par l'urgence

235. Les référés conditionnés par l'urgence font l'objet d'un titre spécifique dans le CJA (Livre V, Titre 2 : « Le juge des référés statuant en urgence »). Ils permettent de solliciter le juge administratif dans des délais très courts et répondent à des règles de procédure communes prévues à l'article L. 522-1 du CJA : juge statuant seul (avec toutefois la possibilité de renvoyer la requête à une formation collégiale) ; procédure contradictoire écrite et orale ; audience obligatoire ; absence de conclusions du rapporteur public. Par ailleurs, les mesures ordonnées étant provisoires, les parties ont la possibilité de demander à tout moment au juge des référés de les modifier ou d'y mettre fin en vertu de l'article L. 521-4 du CJA (V. par ex. : CE, 1er mars 2004, *Socquet-Juglard*, n° 258505, *Lebon T.*, p. 818).

236. Le référé-suspension et le référé-liberté sont toutefois plus efficaces que le référé-mesures utiles. Détaillés un par un dans les trois sections suivantes, leurs caractéristiques principales sont résumées dans le tableau ci-dessous.

	Référé-suspension	**Référé-liberté**	**Référé-mesures utiles**
Source	Art. L. 521-1 du CJA	Art. L. 521-2 du CJA	Art. L. 521-3 du CJA
But	Suspension de l'exécution d'une décision administrative	Obtention de mesures nécessaires à la sauvegarde d'une liberté fondamentale	Obtention de mesures utiles avant même la prise de décision par l'administration
Délai	« Dans les meilleurs délais »	« Dans un délai de 48 heures »	En quelques jours ou semaines
Conditions	• un recours au fond • urgence • moyen propre à créer un doute sérieux sur la légalité de la décision	• urgence • liberté fondamentale en cause • atteinte grave et manifestement illégale à cette liberté	• urgence • nécessité de la mesure demandée • compatibilité de la mesure avec la décision administrative

	Référé-suspension	Référé-liberté	Référé-mesures utiles
Procédure	Art. L. 522-1 du CJA : procédure contradictoire ; audience obligatoire ; absence de conclusions du rapporteur public Art. L. 511-1 du CJA : juge statuant seul		
Voie de recours	Art. L. 523-1 du CJA		
	Cassation	Appel	Cassation

Section 1. Le référé-suspension

237. Remplaçant le sursis à exécution (art. R. 118 de l'ancien code des TA et des CAA) et prévu, depuis la loi n° 2000-597 du 30 juin 2000, à l'article L. 521-1 du CJA, le référé-suspension, qui tire sa raison d'être de l'absence d'effet suspensif des recours devant le juge administratif (art. L. 4 du CJA), vise à obtenir la suspension provisoire d'un acte administratif dans l'attente de son éventuelle annulation par le juge du principal.

§ 1. Les conditions de recevabilité

238. Pour être recevable, le référé-suspension doit être dirigé contre « une décision administrative » qui peut prendre la forme d'un acte administratif unilatéral, même « de rejet » (art. L. 521-1 du CJA) ou d'un contrat administratif (confirmation par : CE, ass., 4 avr. 2014, *Dpt du Tarn-et-Garonne*, préc.). L'acte administratif unilatéral peut être explicite (même sous forme verbale : CE, 12 juill. 2017, *Min. d'État, min. de l'intérieur c/ M. Ismaela Said*, n° 410081, inédit) ou implicite (CE, 31 janv. 2001, *Assoc. Promouvoir*, n° 229484, *Lebon T.*, p. 1097). Il n'est en revanche pas possible de demander la suspension d'un comportement de l'administration.

239. En outre, la recevabilité du référé-suspension est subordonnée au dépôt d'un recours au fond tendant à l'annulation ou à la réformation de l'acte contesté (REP ou RPC), dépôt qui doit intervenir au plus tard au moment où le juge des référés statue (CE, 15 oct. 2004, *Cne d'Andeville*, n° 266176, *Lebon T.*, p. 817). Il existe d'ailleurs une liaison étroite entre le référé et le recours au principal. Ainsi, le juge des référés compétent est celui de la juridiction administrative compétente à l'égard du recours au

fond. De même, le ministère d'avocat est obligatoire pour le référé-suspension s'il est obligatoire pour le recours au fond. Enfin, l'irrecevabilité de ce dernier entraîne l'irrecevabilité du référé-suspension.

§ 2. Les conditions de fond

240. La suspension de l'acte administratif ne peut d'abord être prononcée que si deux conditions sont réunies : l'urgence et un moyen propre à créer un doute sérieux quant à la légalité de la décision.

241. L'**urgence** est justifiée lorsque la décision administrative contestée préjudicie de manière suffisamment grave et immédiate à un intérêt public, à la situation du requérant ou aux intérêts qu'il entend défendre (CE, sect., 19 janv. 2001, *Conféd. nationale des radios libres*, n° 228815, *Lebon*, p. 29). Pour apprécier cette urgence, le juge doit se livrer à un examen *in concreto* des circonstances de chaque espèce. Toutefois, il existe des présomptions d'urgence pour certaines décisions en vertu de la loi (ex. : celle pour les autorisations d'urbanisme en vertu de l'article L. 600-3 du code de l'urbanisme pour laquelle le Conseil d'État a jugé qu'elle n'est pas irréfragable (CE, 26 mai 2021, *M. Frangi et a.*, n° 436902, *Lebon T.*, à paraître)) ou de la jurisprudence (ex. : la décision expulsant un étranger du territoire français crée une situation d'urgence pour l'étranger : CE, 26 sept. 2001, *Min. de l'intérieur c/Abd Nasser Mesbahi*, n° 231204, *Lebon*, p. 428 ; la dissolution d'un EPCI crée une situation d'urgence pour cet établissement : CE, 28 déc. 2005, *Synd. intercommunal de Lens-Avion*, n° 283249, *Lebon T.*, p. 1029 ; un refus de poursuivre la prise en charge d'une jeune personne jusque-là confiée à l'aide sociale à l'enfance crée une situation d'urgence pour cette personne : CE, 21 déc. 2018, *Diakhaby*, n° 421323, *Lebon T.*, p. 551 ; une mesure de placement d'un détenu à l'isolement ou une prolongation de cette mesure crée une situation d'urgence pour le détenu : CE, 7 juin 2019, *Madani*, n° 426772, *Lebon*, p. 199). Pour déterminer si la condition d'urgence est satisfaite en dehors de ces cas de présomptions, le juge des référés fait une appréciation souveraine des faits sur laquelle le Conseil d'État n'opère qu'un contrôle de dénaturation en tant que juge de cassation (CE, 6 avr. 2001, *France Télécom*, n° 230338, *Lebon T.*, p. 1023).

242. Ensuite, le juge des référés ne peut ordonner la suspension que s'il existe un **moyen propre à créer un doute sérieux quant à la légalité de l'acte** l**itigieux**. Le juge opère ici un contrôle superficiel permettant de dire s'il est sérieusement possible de douter de la légalité de l'acte administratif. Comme il s'en tient à un contrôle en surface, certains moyens ne peuvent être soulevés devant lui. Tel est le cas de l'inconventionnalité de la loi (CE, 30 déc. 2002, *Min. de l'aménagement du territoire et de l'environnement c/Carminati*, n° 240430, *Lebon*, p. 510) à moins que le moyen soulève une question déjà tranchée par une décision de justice antérieure (CE, 9 déc. 2005, *Allouache et a.*, n° 287777, *Lebon*, p. 562) ou que le droit de l'Union européenne soit en cause (CE, 16 juin 2010, *Diakité*, n° 340250, *Lebon*, p. 205). En revanche, une QPC peut être soulevée. Par ailleurs, le juge des référés doit relever d'office un moyen d'ordre public qui ressort des pièces du dossier qui lui est soumis (CE, sect., 16 mai 2001, *Époux Duffaut*, n° 230631, *Lebon*, p. 241). Pour préserver la marge de manœuvre du juge des référés dans l'appréciation du doute quant à l'illégalité le conduisant à suspendre la décision litigieuse, le Conseil d'État fait un contrôle de l'erreur de droit « eu égard à l'office » du juge des référés (CE, sect., 29 nov. 2002, *Communauté d'agglomération de Saint-Étienne Métropole*, n° 244727, *Lebon*, p. 421).

§ 3. L'office du juge

243. L'article L. 521-1 du CJA indique que le juge des référés statue « dans les meilleurs délais » (en pratique, entre quelques jours et un mois). En cas de défaut d'urgence ou lorsqu'il apparaît manifeste, au vu de la demande, que celle-ci ne relève pas de la compétence de la juridiction administrative, qu'elle est irrecevable ou qu'elle est mal fondée, le juge peut la rejeter par une ordonnance motivée sans respect du contradictoire et sans audience (art. L. 522-3 du CJA).

244. Par ailleurs, en cas de rejet du référé-suspension au motif qu'il n'est pas fait état d'un doute sérieux quant à la légalité de la décision contestée, l'article R. 612-5-2 du CJA prévoit, depuis le décret n° 2018-617 du 17 juillet 2018, qu'« il appartient au requérant, sauf lorsqu'un pourvoi en cassation est exercé contre l'ordonnance rendue par le juge des référés, de confirmer le maintien de sa requête à fin d'annulation ou de réformation

dans un délai d'un mois », sinon le requérant « est réputé s'être désisté ». Ce risque de désistement d'office doit être clairement mentionné dans les courriers de notification de l'ordonnance rejetant le référé-suspension (CE, 24 juill. 2019, *M. Pontonnier et a.*, n° 429741, inédit).

245. Si les conditions du référé-suspension sont réunies, l'article L. 521-1 du CJA énonce que le juge des référés « peut ordonner la suspension de l'exécution » de la décision contestée. Autrement dit, il s'agit d'une faculté comme le confirme le Conseil d'État : « même lorsque les conditions fixées par cet article sont remplies, il appartient au juge des référés d'apprécier, si, à titre exceptionnel, il convient néanmoins de ne pas ordonner la suspension de l'exécution de la décision attaquée ou de certains de ses effets » (CE, 15 juin 2001, *Soc. Robert Nioche et ses fils SA*, n° 230637, *Lebon T.*, p. 1120).

246. Dans le cas où le juge des référés accueille le référé-suspension, il prononce la suspension de l'exécution de l'acte qui prend effet à compter de la notification de son ordonnance, et perdure au plus tard jusqu'au jour où le juge du fond se prononce sur la requête au fond. Mais le juge peut également fixer une durée de suspension inférieure (CE, 15 juin 2001, *Tonguino*, n° 230623, *Lebon*, p. 267).

247. Le requérant peut également assortir son référé-suspension d'une demande d'injonction. En cas de suspension d'une décision de rejet, le juge peut même adresser des injonctions à l'administration de sa propre initiative (CE, 27 juill. 2001, *Min. de l'emploi et de la solidarité c/Vedel*, n° 232603, *Lebon*, p. 416). Il en va de même lorsque le juge suspend une décision positive et qu'une telle injonction est nécessaire pour faire produire tous ses effets à la suspension (CE, 18 mai 2001, *Mme Benazet*, n° 232784, *Lebon T.*, p. 1105).

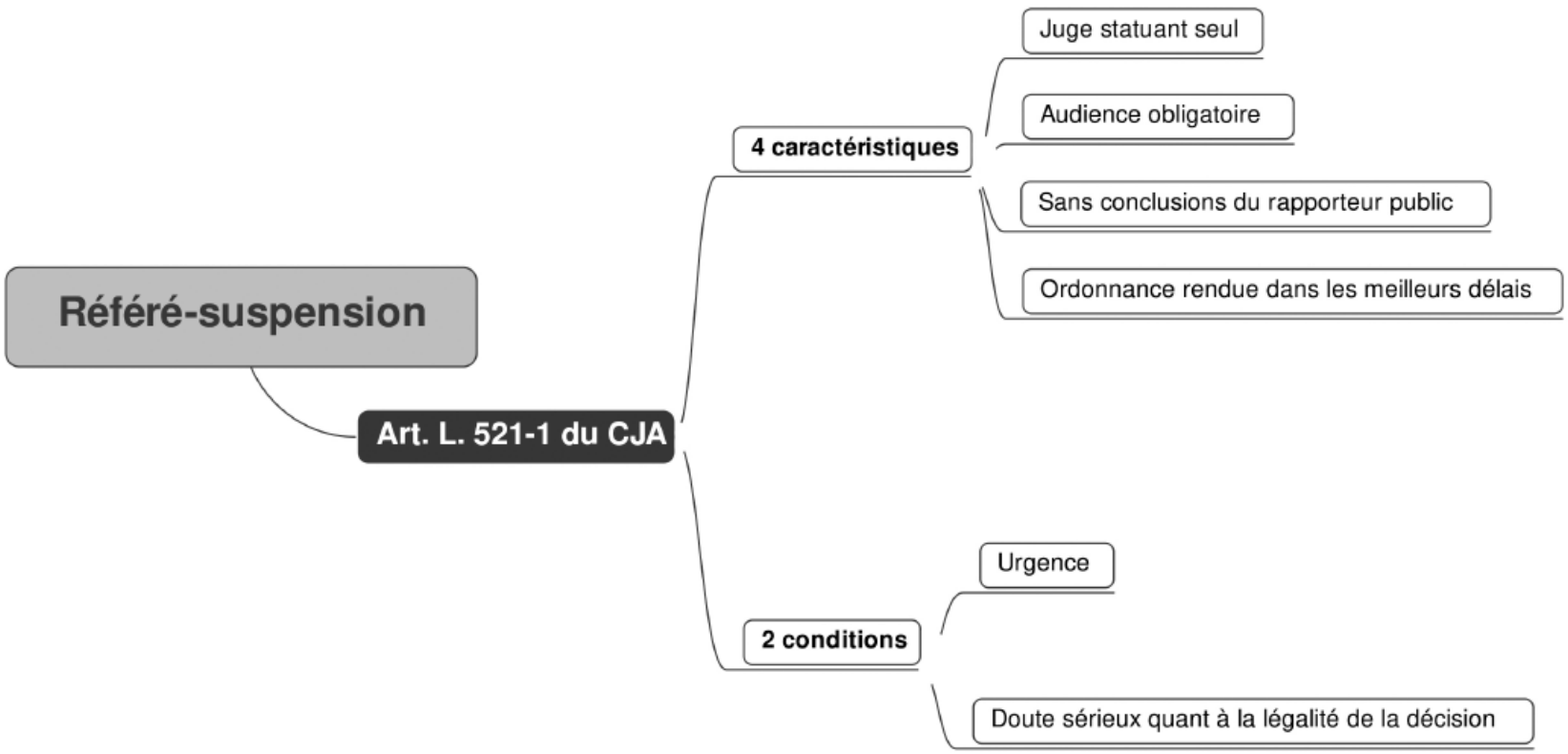
248. Toutefois, il existe une limite au pouvoir d'injonction dans le cadre du référé-suspension : les mesures enjointes doivent être des mesures provisoires. Comme le souligne le Conseil d'État, le juge des référés « ne peut, sans excéder sa compétence, ni prononcer l'annulation d'une décision administrative, ni ordonner une mesure qui aurait des effets en tous points identiques à ceux qui résulteraient de l'exécution par l'autorité administrative d'un jugement annulant une telle décision » (CE, 20 mai 2009, *Min. de la défense*, n° 317098, *Lebon T.*, p. 893).

249. Provisoires, les mesures prises n’en sont pas moins exécutoires. En effet, le Conseil d’État a fermement rappelé que « si, eu égard à leur caractère provisoire, les décisions du juge des référés n’ont pas, au principal, l’autorité de la chose jugée, elles sont néanmoins, conformément au principe rappelé à l’article L. 11 du CJA, exécutoires et, en vertu de l’autorité qui s’attache aux décisions de justice, obligatoires » et qu’ainsi lorsque le juge des référés a prononcé la suspension d’une décision et qu’il n’a pas été mis fin à cette suspension, l’administration ne saurait légalement reprendre une même décision sans remédier au vice que le juge des référés avait pris en considération pour prononcer la suspension (CE, sect., 5 nov. 2003, *Ass. Convention vie et nature pour une écologie radicale* et *Ass. Pour la protection des animaux sauvages*, n^{os} 259339, 259706, 259751, *Lebon*, p. 440).

250. Par ailleurs, le juge des référés a aussi la possibilité, à tout moment, au vu d’un élément nouveau, de modifier, sur demande d’une personne intéressée, les mesures ordonnées ou d’y mettre fin (art. L. 521-4 du CJA).

251. Enfin, la décision du juge des référés est rendue en dernier ressort (art. L. 523-1 du CJA) et est susceptible d’un pourvoi en cassation devant le Conseil d’État dans un délai de 15 jours (art. R. 523-1 du CJA).

Carte mentale 16. Référé-suspension


Référé-suspension
Art. L. 521-1 du CJA
4 caractéristiques
Juge statuant seul
Audience obligatoire
Sans conclusions du rapporteur public
Ordonnance rendue dans les meilleurs délais
2 conditions
Urgence
Doute sérieux quant à la légalité de la décision

Section 2. Le référé-liberté

252. Innovation de la loi n° 2000-597 du 30 juin 2000 et prévu à l'article L. 521-2 du CJA, le référé-liberté vise à obtenir du juge administratif toute mesure pour faire cesser une atteinte grave et manifestement illégale par l'administration à une liberté fondamentale.

253. Connaissant un réel succès, il a été utilisé dans de nombreuses affaires médiatiques. Peuvent être cités : l'interdiction du spectacle de Dieudonné (CE, 9 janv. 2014, *Min. de l'intérieur c/Soc. Les productions de la Plume et M. Dieudonné M'Bala M'Bala*, n° 374508, *Lebon*, p. 1), l'imbroglio autour de la fin de vie de Vincent Lambert, tétraplégique en état végétatif (CE, ass., 14 févr. 2014, *Lambert*, n° 375081, *Lebon*, p. 31), l'interdiction du Burkini sur les plages (CE, 26 août 2016, *Ligue des droits de l'homme*, n° 402742, *Lebon*, p. 390), les conditions de vie des migrants de la « jungle » de Calais (CE, 31 juill. 2017, *Cne de Calais, min. d'État, min. de l'intérieur*, n° 412125, *Lebon*, p. 296).

254. Il a aussi été au cœur de la crise sanitaire liée au Covid-19. Ainsi, au début de la crise, le confinement total de la population (CE, 22 mars 2020, *Synd. Jeunes Médecins*, n° 439674, *Lebon T.*, p. 916), la fermeture temporaire des centres de rétention administrative (CE, 27 mars 2020, *GISTI et a.*, n° 439720, *Lebon T.*, p. 778), la prescription de l'hydroxychloroquine à l'hôpital et en ville (CE, 28 mars 2020, *M. Bonnet et a.*, n° 439765, *Lebon T.*, 908), la production de masques et de tests de dépistage (CE, 28 mars 2020, *Synd. des médecins d'Aix et région et a.*, n° 439726, inédit), le dépistage systématique et régulier des personnes résidant en EHPAD (CE, 15 avr. 2020, *Union nationale des syndicats force ouvrière sante privée et a.*, n° 440002, *Lebon T.*, p. 910) ont pu être demandés au nom du droit au respect à la vie, avec peu de succès. Puis progressivement, le référé-liberté a été utilisé, non plus pour demander le renforcement des mesures gouvernementales en matière sanitaire, mais pour tenter de les assouplir (sur l'usage libre du vélo durant l'état d'urgence

sanitaire : CE, 30 avr. 2020, *Féd. Française des Usagers de la Bicyclette*, n° 440179, *Lebon T.*, p. 736 ; sur l'accès moins contraignant aux lieux de culte : CE, 18 mai 2020, *Assoc. Civitas*, n° 440366, inédit).

§ 1. Les conditions de recevabilité

255. Afin de faciliter l'exercice du référé-liberté, les conditions de recevabilité sont peu nombreuses. Ainsi, le requérant n'est pas tenu de déposer, en parallèle de son référé, un recours au fond. Son référé ne doit pas nécessairement être dirigé contre une décision administrative et peut être intenté sans condition de délai. Enfin, le référé-liberté bénéficie d'une dispense générale de l'obligation du ministère d'avocat.

256. L'une des rares exigences est relative à la compétence. La mesure prise par le juge des référés doit se rattacher à un litige susceptible de relever du juge administratif saisi. En d'autres termes, le référé-liberté ne doit pas conduire le juge à empiéter sur le pouvoir du juge judiciaire. Néanmoins, il existe une réserve à ce principe depuis que le Conseil d'État a admis qu'il appartient au juge administratif des référés d'enjoindre à l'administration de faire cesser une atteinte grave et manifestement illégale au droit de propriété, quand bien même cette atteinte aurait le caractère d'une voie de fait (CE, 23 janv. 2013, *Cne de Chirongui*, n° 365262, *Lebon*, p. 7). Par ailleurs, la répartition de compétences au sein de l'ordre juridictionnel administratif s'impose également à la requête du référé-liberté.

§ 2. Les conditions de fond

257. Trois conditions doivent être réunies pour que le juge des référés prenne des mesures dans le cadre du référé-liberté : l'urgence à agir, l'existence d'une liberté fondamentale, une atteinte grave et manifestement illégale à celle-ci.

258. D'abord, le référé-liberté est subordonné à l'**urgence**, laquelle est caractérisée si l'atteinte à la liberté fondamentale justifie une intervention rapide du juge (CE, 28 févr. 2003, *Cne de Pertuis*, n° 254411, *Lebon*, p. 68). Ainsi, la condition d'urgence n'est pas appréciée de la même façon que dans le cadre du référé-suspension. À ce titre, le Conseil d'État a expressément énoncé que la circonstance selon laquelle la condition

d’urgence au sens du référé-suspension soit remplie ne suffit pas, en l’absence de circonstances particulières, à caractériser une situation d’urgence au sens du référé-liberté, lequel implique, sous réserve que les autres conditions posées par cet article soient remplies, qu’une mesure visant à sauvegarder une liberté fondamentale doive être prise dans les 48 heures ou, à tout le moins, à très bref délai (CE, 6 juin 2006, *Koubi*, n° 293935, *Lebon T.*, p. 1018). Ainsi, le juge des référés se montre plus exigeant pour l’appréciation de l’urgence dans le cadre du référé-liberté. Il a par exemple été jugé, à propos de la radiation d’un fonctionnaire, qu’une telle mesure ne fait pas apparaître une situation d’urgence caractérisée qui rendrait nécessaire l’intervention dans les 48 heures du juge du référé-liberté (CE, 30 mars 2010, *Matelly*, n° 337955, inédit) mais qu’elle préjudicie, en revanche, gravement aux intérêts du requérant car elle a pour effet de le priver de sa rémunération de sorte qu’un référé-suspension est envisageable (CE, 29 avr. 2010, *Matelly*, n° 338462, *Lebon T.*, p. 899).

259. Cette sévérité dans l’appréciation de la condition d’urgence se manifeste aussi à propos de l’existence de présomptions. S’il existe des présomptions d’urgence dans le cadre du référé-liberté (V. par ex. : la décision d’assignation à résidence prononcée dans le cadre de l’état d’urgence qui « eu égard à son objet et à ses effets, notamment aux restrictions apportées à la liberté d’aller et venir », « porte, en principe et par elle-même, sauf à ce que l’administration fasse valoir des circonstances particulières, une atteinte grave et immédiate à la situation » de la personne concernée « de nature à créer une situation d’urgence justifiant que le juge administratif des référés, saisi sur le fondement de l’article L. 521-2 du CJA, puisse prononcer dans de très brefs délais, une mesure provisoire et conservatoire de sauvegarde » (CE, sect., 11 déc. 2015, *M. Gauthier*, n° 394990, *Lebon*, p. 457)), elles sont beaucoup plus rares qu’en matière de référé-suspension.

260. Ensuite, l’administration doit avoir porté **atteinte à une liberté fondamentale**. En l’absence de définition de cette expression, le juge administratif attribue cette qualification aux droits et libertés de manière discrétionnaire et a ainsi créé une liste au fil de ses arrêts.

Libertés qualifiées de libertés fondamentales (exemples)	**Jurisprudence**
	CE, 9 janv. 2001, *Deperthes*

• liberté d’aller et venir	
• droit d’asile	CE, 12 janv. 2001, *Hyacynthe*
• principe de libre administration des collectivités locales	CE, sect., 18 janv. 2001, *Cne de Venelles*
• liberté d’opinion	CE, sect., 28 févr. 2001, *Casanovas*
• liberté de culte	CE, 10 août 2001, *Assoc. La Mosquée*
• droit de mener une vie familiale normale	CE, sect., 30 oct. 2001, *Min. de l’intérieur c/Tliba*
• liberté syndicale	CE, 25 oct. 2002, *Bongiovanni*
• droit de grève	CE, 9 déc. 2003, *Aguillon*
• liberté du travail	CE, 4 oct. 2004, *Soc. Mona-Lisa*
• liberté de réunion	CE, 30 mars 2007, *Ville de Lyon*
• droit de propriété des personnes publiques	CE, 9 oct. 2015, *Cne de Chambourcy*

261. À l’inverse, le droit à la santé (CE, 8 sept. 2005, *Garde des Sceaux, min. de la justice c/Bunel*, n° 284803, *Lebon*, p. 388), le droit au logement (CE, 3 mai 2002, *Assoc. de réinsertion sociale du Limousin*, n° 245697, *Lebon*, p. 168), le principe d’égalité des usagers devant le service public (CE, 31 janv. 2001, *Cne de Saint-Laurent-du-Pont*, n° 229644, inédit) ou encore le droit de pratiquer un sport (CE, 22 oct. 2001, *Caillat, Maleczki et Smajlagic et a.*, n° 239194, *Lebon*, p. 479) n’ont pas été reconnus comme étant des libertés fondamentales au sens de l’article L. 521-2 du CJA.

262. Si le référé-liberté a été conçu pour protéger les libertés fondamentales des individus, le Conseil d’État a admis que les personnes publiques peuvent également utiliser cette procédure. Ainsi, la libre administration des collectivités territoriales constitue une liberté fondamentale au sens de l’article L. 521-2 du CJA (CE, sect., 18 janv. 2001, *Cne de Venelles*, n° 229247, *Lebon*, p. 18). Plus récemment, c’est le droit de propriété des personnes publiques qui a reçu cette qualification (CE, 9 oct. 2015, *Cne de Chambourcy*, n° 393895, *Lebon*, p. 342).

263. Enfin, l’atteinte portée par l’administration à la liberté fondamentale doit présenter deux caractères : être grave et manifestement illégale. D’une part, elle doit être **grave**. Pour apprécier cette condition, le juge examine *in concreto* les effets de l’acte ou du comportement de l’administration sur la situation personnelle du requérant. Même s’il arrive que l’appréciation de cette condition se confonde avec celle de l’urgence, il s’agit bien en principe de deux conditions distinctes (V. en ce sens : CE,

sect., 30 oct. 2001, *Mme Tliba,* n° 238211, *Lebon,* p. 523). D'autre part, l'atteinte à la liberté fondamentale doit être **manifestement illégale**. L'illégalité de la décision administrative ou de l'agissement de l'administration doit donc être très probable et ressortir du dossier avec une certaine évidence sans qu'il soit besoin pour le juge de procéder à un examen approfondi de l'affaire (V. par ex. : CE, 18 mars 2002, *GIE Sport libre et a.*, n° 244081, *Lebon,* p. 106 : le Conseil d'État juge qu'eu égard à l'ambiguïté des dispositions législatives applicables, l'illégalité qui serait susceptible d'entacher la décision litigieuse n'est pas manifeste).

§ 3. L'office du juge

264. Le juge des référés doit se prononcer dans un délai de 48 heures après sa saisine. Compte tenu de ce délai, l'audience, qui est en principe obligatoire, joue un rôle essentiel pour le débat contradictoire.

265. Si le juge estime que les conditions du référé sont remplies, il a le pouvoir de prononcer toutes mesures nécessaires pour sauvegarder la liberté à laquelle l'administration porte atteinte. Il peut par exemple suspendre un acte ou prononcer des injonctions de faire ou de ne pas faire. La mesure prononcée est en principe provisoire mais, dans les faits, elle s'apparente parfois à une mesure définitive (ex. : injonction de restituer un document). Pour sauvegarder les apparences, le juge des référés indique que la mesure qu'il ordonne a un caractère provisoire (V. par ex. : CE, 31 mai 2007, *Synd. CFDT Interco,* n° 298293, *Lebon*, p. 223). À titre exceptionnel, lorsqu'aucune mesure provisoire ne permet d'assurer la sauvegarde de la liberté fondamentale à laquelle il est porté atteinte, le juge des référés peut s'écarter de la règle du provisoire (V. par ex. : CE, 1er juin 2017, *SCI La Marne Fourmies,* n° 406103, *Lebon T.*, p. 734). Il doit cependant, en tout état de cause, se limiter à prononcer des mesures qui sont de nature à faire cesser à bref délai l'atteinte à la liberté fondamentale violée (CE, 30 juill. 2015, *Section française de l'observatoire des prisons*, n° 392043, *Lebon*, p. 305 : le juge des référés ne peut pas ordonner à l'administration d'allouer des moyens supplémentaires à un service).

266. Enfin, les décisions prises par le juge du référé-liberté sont susceptibles d'appel devant le Conseil d'État dans un délai de 15 jours (art. L. 523-1 du CJA).

Section 3. Le référé-mesures utiles

267. Prévu à l'article L. 521-3 du CJA, le référé-mesures utiles puise son origine dans le référé conservatoire créé par l'article 34 de l'ordonnance n° 1945-1708 du 31 juillet 1945 devant le Conseil d'État et par la loi n° 55-1557 du 28 novembre 1955 devant les TA. Il consiste à demander au juge qu'il ordonne des injonctions de faire ou de ne pas faire jusqu'à l'éventuel règlement au fond du litige, afin de protéger des intérêts particuliers ou un intérêt public.

§ 1. Les conditions du référé-mesures utiles

268. Les règles en matière de recevabilité du référé-mesures utiles sont souples (pas de délai, pas de requête au fond exigée, pas de décision administrative préalable nécessaire). En revanche, la saisine du juge des référés doit se rattacher à un litige susceptible de relever de la compétence du juge administratif (V. par ex. : CE, 16 févr. 1996, *SARL Bretagne Désosse*, n° 165537, *Lebon*, p. 44).

269. Les conditions de fond exigées par l'article L. 521-3 du CJA sont au nombre de trois : l'urgence, l'utilité et l'absence de contestation sérieuse.

270. En premier lieu, la situation soumise au juge doit présenter une **urgence**. Si aucun arrêt de principe n'a défini cette condition, il ressort de la jurisprudence que le juge se montre relativement souple puisqu'il admet qu'une simple menace de danger suffit à caractériser l'urgence. Par exemple, il y a urgence à prononcer une mesure concernant la présence de câbles sur la voie publique compte tenu de la gêne et du danger pour les usagers que cette situation occasionne (CE, 9 juill. 2008, *Soc. Rhône vision câble*, n° 309878, *Lebon T.*, p. 1011). De même, il n'est pas exigé que la situation soumise au juge présente un caractère irréversible (CE, 26 oct. 2005, *Soc. des crématoriums de France*, n° 279441, *Lebon*, p. 447). Toutefois, ce libéralisme autour de la condition d'urgence ne dispense pas le juge d'exposer les motifs de droit et de fait sur lesquels repose son appréciation (CE, 28 mars 2003, *Assoc. Maison des jeunes et de la culture de Méru*, n° 252448, *Lebon T.*, p. 934).

271. En deuxième lieu, la mesure demandée au juge doit être **utile**, ce qui signifie qu'elle doit permettre de remédier à la situation préjudiciable (CE, 11 oct. 1989, *Wade*, n° 106414, *Lebon T.*, p. 849).

272. Enfin, la demande **ne doit pas être susceptible de contestation sérieuse** (CE, sect., 16 mai 2003, *SARL Icomatex*, n° 249880, *Lebon*, p. 228). Ainsi, grâce à un examen en surface, le juge doit s'assurer que la situation litigieuse n'est pas manifestement contestable.

273. Le référé-mesures utiles est d'abord ouvert aux administrés qui peuvent l'utiliser pour obtenir la communication d'un document administratif (CE, 29 avr. 2002, *Soc. Baggerbedrijf de Boer*, n° 239466, *Lebon T.*, p. 730) ou encore pour prévenir ou faire cesser un dommage dont l'imputabilité à des travaux publics ou à un ouvrage public ne se heurte à aucune contestation sérieuse (CE, 28 févr. 2019, *Soc. Sodifram*, n° 424005, *Lebon*, p. 50).

274. Il peut aussi être intenté par l'administration pour obtenir de la part du juge une injonction prononcée à l'encontre d'un administré, lorsque l'administration ne dispose pas du pouvoir de prendre elle-même une mesure contraignante. En pratique, l'administration y recourt principalement pour obtenir l'expulsion des occupants illégaux du domaine public (CE, 28 mai 2001, *Soc. Codiam*, n° 230692, *Lebon T.*, p. 1091). Elle est aussi autorisée à utiliser ce référé en matière contractuelle. En effet, il a été jugé que « s'il n'appartient pas au juge administratif d'intervenir dans la gestion d'un service public en adressant, sous menace de sanctions pécuniaires, des injonctions à ceux qui ont contracté avec l'administration, lorsque celle-ci dispose à l'égard de ces derniers des pouvoirs nécessaires pour assurer l'exécution du contrat, il en va autrement quand l'administration ne peut user de moyens de contrainte à l'encontre de son cocontractant qu'en vertu d'une décision juridictionnelle », et que, dans ce cas, « le juge du contrat est en droit de prononcer, à l'encontre du cocontractant de l'administration, une condamnation, éventuellement sous astreinte, à une obligation de faire » et, en cas d'urgence, « le juge des référés peut, de même, sur le fondement des dispositions […] de l'article L. 521-3 du CJA, ordonner, éventuellement sous astreinte, audit cocontractant, dans le cadre des obligations prévues au contrat, toute mesure nécessaire pour assurer la continuité du service public » (CE,

29 juill. 2002, *Centre hospitalier d'Armentières*, n° 243500, *Lebon*, p. 307) ou « son bon fonctionnement, à condition que cette mesure soit utile, justifiée par l'urgence, ne fasse obstacle à l'exécution d'aucune décision administrative et ne se heurte à aucune contestation sérieuse » (CE, 5 juill. 2013, *Soc. Véolia Transport Valenciennes Transvilles*, n° 367760, *Lebon T.*, p. 770).

§ 2. Le caractère subsidiaire du référé-mesures utiles

275. Le référé-mesures utiles ne peut être intenté à la place d'un référé-suspension ou d'un référé-liberté si bien qu'il constitue un recours subsidiaire. À cet égard, le Conseil d'État précise que le juge du référé-mesures utiles ne peut prescrire de mesures si celles-ci peuvent être obtenues par les procédures de référé-suspension ou de référé-liberté (CE, sect., 27 mars 2015, *Section française de l'observatoire international des prisons*, n° 385332, *Lebon*, p. 132). À l'inverse, lorsque ces référés ne peuvent aboutir, le Conseil d'État n'hésite pas à conseiller aux requérants d'utiliser le référé-mesures utiles (ex. : CE, 9 oct. 2015, *Cne de Chambourcy*, préc.).

§ 3. L'office du juge

276. Le juge des référés se prononce dans les meilleurs délais après avoir convoqué, s'il l'estime utile, les parties à une audience (CE, 15 mars 2004, *Soc. Dauphin Adshel*, n° 259803, *Lebon T.*, p. 829). Celle-ci est toutefois imposée en cas de demande tendant à l'expulsion d'un occupant irrégulier du domaine public (CE, 24 nov. 2006, *Wuister*, n° 291294, *Lebon*, p. 494).

277. Les mesures prises par le juge doivent avoir pour objet de prévenir la survenance d'une situation dommageable ou de faire cesser une situation illicite. Il s'agit donc de prononcer des mesures conservatoires, notamment des injonctions tant à l'égard de l'administration que des personnes privées. Cependant, la mesure ordonnée ne doit pas faire obstacle à l'exécution d'une décision administrative, ce qui limite fortement l'office du juge, à moins qu'il s'agisse de prévenir un péril grave (CE, sect., 5 févr. 2016, *Benabdellah*, n° 393540, *Lebon*, p. 13). Par ailleurs, les mesures prononcées

doivent être provisoires. Par conséquent, le juge des référés ne peut pas ordonner à l'administration de prendre des mesures réglementaires (CE, 29 mai 2002, *Synd. « Lutte pénitentiaire »*, n° 247100, *Lebon T.*, p. 877).

Injonctions faites à l'administration (exemples)	
Injonction d'effectuer des travaux conservatoires	CE, sect., 18 juill. 2006, *Elissondo Labat*
Injonction d'ordonner un constat d'huissier pour le constat de l'état d'une cellule d'un détenu	CE, 15 juill. 2004, *Min. de la justice c/Korber*
Injonction faite à un maire de dresser un procès-verbal d'infraction	CE, sect., 6 févr. 2004, *Masier*

Injonctions faites aux administrés (exemples)	
Injonction faite à un administré de quitter une dépendance du domaine public	CE, 28 mai 2001, *Soc. Codiam*
Injonction faite à une société chargée d'un service public de cesser son activité en raison de la fin du contrat	CE, 29 juill. 2002, *Centre hospitalier d'Armentières*
Injonction faite à un concessionnaire de prendre des mesures pour assurer la continuité du service public ou son bon fonctionnement	CE, 1er mars 2012, *Soc. Assistance conseil informatique professionnelle*

278. Les ordonnances du juge des référés sont susceptibles d'un pourvoi en cassation devant le Conseil d'État dans un délai de 15 jours (art. L. 523-1 du CJA).

Chapitre 2

Les référés non conditionnés par l'urgence

279. Dans le cadre des référés non conditionnés par l'urgence, le requérant n'a pas à démontrer l'existence d'une situation d'urgence qui rendrait nécessaire l'intervention du juge des référés. Certaines de ces procédures ont un champ d'application général. D'autres n'existent que dans des contentieux spécifiques.

Section 1. Les référés généraux

280. Les référés généraux non conditionnés par l'urgence sont au nombre de trois. Le juge des référés doit statuer dans les meilleurs délais (art. L. 511-1 du CJA). L'audience publique n'est pas imposée mais le juge peut décider d'en tenir une s'il l'estime nécessaire. L'ordonnance du juge est susceptible d'appel devant le juge des référés de la CAA dans un délai de 15 jours (art. R. 533-1 du CJA pour le référé-constat et le référé-instruction ; art. R. 541-3 du CJA pour le référé-provision). Un pourvoi en cassation est ensuite possible devant le juge des référés du Conseil d'État dans un délai de 15 jours également (art. R. 533-3 du CJA pour le référé-constat et le référé-instruction ; art. R. 541-5 du CJA pour le référé-provision).

§ 1. Le référé-constat

281. L'origine de ce procédé remonte à une loi du 22 juillet 1889. Désormais prévu à l'article R. 531-1 du CJA, le référé-constat permet de saisir le juge des référés pour qu'il désigne un expert chargé de constater sans délai des faits qui seraient susceptibles de donner lieu à un litige devant la juridiction administrative afin d'en conserver la preuve (ex. : faire constater des dégâts sur un immeuble à proximité duquel sont réalisés des

travaux publics, faire constater l'état d'une cellule d'un détenu). Le juge apprécie au cas par cas l'utilité des demandes formulées avant de procéder à la désignation. En effet, il n'est pas tenu de faire droit à une demande de constat lorsque les conditions prévues par le code sont remplies s'il estime que le demandeur peut faire procéder à ces constats autrement (CE, 26 juill. 1982, *SA Sous-traitants associés de l'électronique*, n° 40701, *Lebon*, p. 312).

282. Le référé est intenté sur simple requête sans qu'il soit nécessaire de faire appel à un avocat. Le juge des référés n'est pas tenu de communiquer la demande de constat au défendeur, de sorte que la procédure n'est pas contradictoire. En revanche, lorsqu'il ordonne le constat, un « avis est donné immédiatement aux défendeurs éventuels » (art. R. 531-1 du CJA) et les opérations de constat se déroulent obligatoirement en leur présence, afin de respecter le principe du contradictoire (CE, 21 déc. 1979, *Cne d'Arnouville-les-Gonesse c/Miny et Morin*, n° 17362, *Lebon*, p. 487).

§ 2. Le référé-instruction

283. Initialement, le référé-instruction et le référé-mesures utiles ne faisaient qu'un. Le décret n° 88-907 du 2 septembre 1988 les a séparés et a, en même temps, supprimé la condition d'urgence pour le premier. Désormais prévu à l'article R. 532-1 du CJA, le référé-instruction permet de saisir le juge des référés pour qu'il prescrive toute mesure d'expertise ou d'instruction afin de disposer des éléments nécessaires pour trancher un éventuel litige qui n'est pas manifestement insusceptible de se rattacher à la compétence de la juridiction administrative saisie. Le juge vérifie l'utilité de la mesure demandée (V. pour un arrêt dans lequel l'expertise a été jugée inutile : CE, 13 juill. 2011, *ONIAM*, n° 345756, *Lebon*, p. 362 ; V. pour un arrêt dans lequel l'expertise a été jugée utile : CE, 23 déc. 2016, *M. Davillé*, n° 401066, *Lebon T.*, p. 874) et ordonne la mesure d'instruction appropriée (expertise, vérification administrative, enquête…).

284. La demande est faite sur simple requête qui est dispensée du ministère d'avocat si elle se rattache à un litige dispensé de ce ministère. L'article R. 532-2 du CJA impose qu'une « notification de la requête présentée au juge des référés [soit] immédiatement faite au défendeur éventuel avec fixation d'un délai de réponse », ce qui rend la procédure

contradictoire. Toutefois, le juge peut adapter les exigences de ce principe eu égard à la nature de la demande et de la nécessité d'assurer une décision rapide (CE, sect., 5 avr. 1996, *Synd. des avocats de France*, n° 116594, *Lebon*, p. 118).

285. La demande adressée au juge des référés d'ordonner une expertise n'interrompt pas le délai de recours contentieux dans lequel doit être présenté le recours pour excès de pouvoir (CE, 28 sept. 2020, *Mme Dabadie*, n° 425630, *Lebon T.*, p. 893).

286. Le juge des référés détermine par son ordonnance la mission de l'expert. À ce titre, il ne peut lui confier qu'une mission portant sur des faits et non sur une question de droit (CE, 11 mars 1996, *SCI du domaine des Figuières*, n° 161112, *Lebon*, p. 71). Enfin, la jurisprudence a admis que le juge des référés pouvait charger l'expert de concilier les parties dans le cadre des opérations d'expertise (CE, sect., 11 févr. 2005, *Organisme de gestion du cours du Sacré-Cœur et a.*, n° 259290, *Lebon*, p. 65). Cette possibilité, entérinée par le décret JADE n° 2016-1480 du 2 novembre 2016, est désormais prévue par l'article R. 621-1 du CJA.

§ 3. Le référé-provision

287. Créé par le décret n° 88-907 du 2 septembre 1988 et désormais prévu à l'article R. 541-1 du CJA, le référé-provision permet au créancier de l'administration d'obtenir du juge des référés, même en l'absence d'une requête au fond, une provision lorsque l'existence de l'obligation n'est pas sérieusement contestable et que le litige n'est pas manifestement insusceptible de se rattacher à la compétence de la juridiction administrative saisie (ex. : indemnisation en cas de responsabilité administrative, traitement dû à un fonctionnaire). Le juge des référés d'une juridiction administrative ordinaire est donc incompétent pour connaître d'une requête en référé-provision si le litige sur lequel porte la demande relève d'une juridiction administrative spéciale, même s'il n'existe pas de procédure de référé-provision devant celle-ci (CE, 11 janv. 2008, *Assoc. Les Parentèles*, n° 304476, *Lebon T.*, p. 655).

288. Pour apprécier si l'obligation à l'origine de la créance est « non sérieusement contestable », le juge des référés doit s'assurer que les éléments qui lui sont soumis par les parties sont de nature à établir

l'existence de l'obligation « avec un degré suffisant de certitude » (CE, sect., 6 déc. 2013, *M. Thévenot*, n° 363290, *Lebon*, p. 309).

289. La procédure en référé-provision est soumise au respect du principe du contradictoire, si bien que le juge des référés ne peut pas faire droit à une demande de provision sans la communiquer au préalable au défendeur (CE, 15 sept. 2004, *Soc. Téléservice santé*, n° 258117, *Lebon T.*, p. 811) mais il peut, pour respecter la nécessité d'une décision rapide, statuer peu de temps après cette communication au défendeur (CE, sect., 29 janv. 2003, *Ville d'Annecy*, n° 247909, *Lebon*, p. 4). Par ailleurs, aucun texte ni aucun principe n'impose au juge des référés de tenir une audience publique (CE, 25 oct. 2002, *Centre hospitalier de Colson*, n° 244729, *Lebon T.*, p. 849) mais si ce dernier décide d'en organiser une, les dispositions de l'article R. 613-2 du CJA sont applicables (CE, 2 mai 2016, *Min. de l'intérieur c/Soc. Guy Dauphin Environnement*, n° 385545, *Lebon T.*, p. 875).

290. L'ordonnance rendue par le juge du référé-provision se rapproche fortement d'une décision rendue au principal. Le juge peut en effet mettre en cause les caisses de sécurité sociale (CE, 18 févr. 2009, *Visval*, n° 305810, *Lebon T.*, p. 890) ou un tiers payeur (CE, 5 févr. 2014, *Centre hospitalier de Cambrai*, n° 362351, *Lebon T.*, p. 789) et octroyer des intérêts moratoires (CE, 2 avr. 2004, *Soc. Alstom power Turbomachines*, n° 256504, *Lebon*, p. 150).

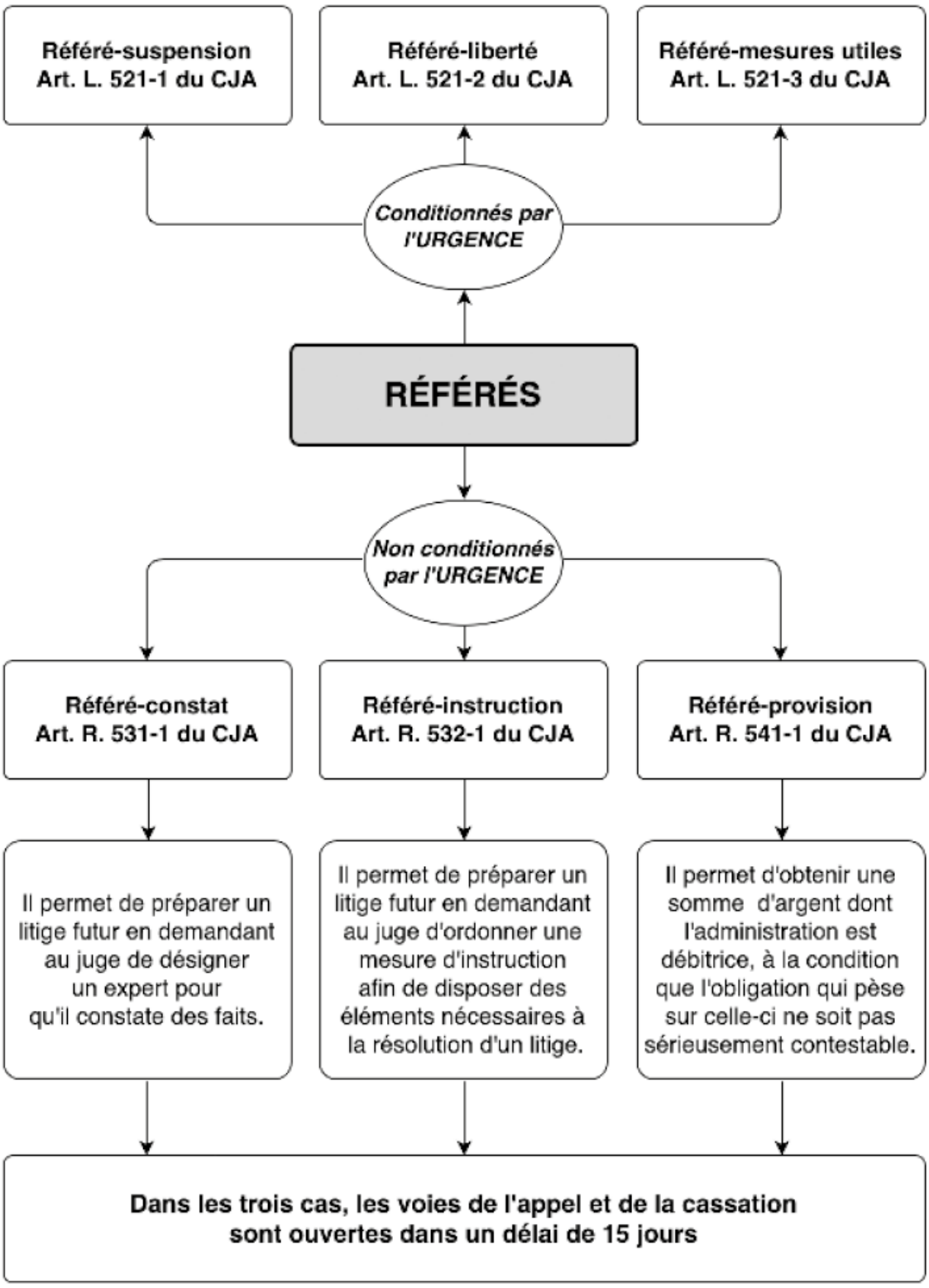
291. Le montant de la provision allouée doit correspondre à la part de l'obligation qui est non sérieusement contestable. La provision peut donc être inférieure à la somme demandée (CE, 17 déc. 2003, *Soc. Laser*, n° 250494, *Lebon T.*, p. 883) ou couvrir la totalité de celle-ci (CE, sect., 16 déc. 2005, *Lacroix*, n° 274545, *Lebon*, p. 584). Par ailleurs, le juge peut, même d'office, « subordonner le versement de la provision à la constitution d'une garantie » (art. R. 541-1 du CJA).

292. Les ordonnances du juge du référé-provision sont exécutoires et obligatoires mais n'ont pas l'autorité de chose jugée (CE, 11 déc. 2015, *Cne de Colmar*, n° 383625, *Lebon*, p. 462). En cas d'appel puis d'éventuel pourvoi en cassation, le sursis à l'exécution de l'ordonnance accordant la provision peut être prononcé (art. R. 541-6 du CJA). Outre les voies de recours classiques de l'appel et de la cassation, il est possible pour les

parties de déposer une requête au fond, dans un délai de deux mois à partir de la notification de l'ordonnance, pour fixer définitivement le montant de la dette (art. R. 541-4 du CJA). Dans ce cas, le créancier de la provision accordée par le juge des référés peut former des conclusions reconventionnelles à condition de ne pas soulever un litige distinct (CE, 6 nov. 2020, *Communauté d'agglomération du Muretain*, n° 433940, *Lebon T.*, p. 896).

293. La décision du juge du fond se substituera alors à la décision du juge des référés. En revanche, si aucune requête au fond n'est déposée, les mesures prises par le juge des référés deviennent définitives en fait mais aussi en droit (CE, 20 déc. 2006, *Bes*, n° 293399, *Lebon*, p. 573).

Carte mentale 17. Référés (autres)


Référé-suspension
Art. L. 521-1 du CJA
Référé-liberté
Art. L. 521-2 du CJA
Référé-mesures utiles
Art. L. 521-3 du CJA
Conditionnés par l'URGENCE
RÉFÉRÉS
Non conditionnés par l'URGENCE
Référé-constat
Art. R. 531-1 du CJA
Référé-instruction
Art. R. 532-1 du CJA
Référé-provision
Art. R. 541-1 du CJA
Il permet de préparer un litige futur en demandant au juge de désigner un expert pour qu'il constate des faits.
Il permet de préparer un litige futur en demandant au juge d'ordonner une mesure d'instruction afin de disposer des éléments nécessaires à la résolution d'un litige.
Il permet d'obtenir une somme d'argent dont l'administration est débitrice, à la condition que l'obligation qui pèse sur celle-ci ne soit pas sérieusement contestable.
Dans les trois cas, les voies de l'appel et de la cassation sont ouvertes dans un délai de 15 jours

Section 2. Les référés spécifiques

294. Dans certains contentieux spécifiques tels le contentieux contractuel, le contentieux fiscal ou encore le contentieux de l'audiovisuel, le CJA aménage des procédures de référés propres. Par ailleurs, il existe des référés-suspensions particuliers.

§ 1. Les référés en matière contractuelle

295. Sous l'influence du droit de l'Union européenne, deux procédures de référé ont été créées pour contester la procédure de passation des contrats de la commande publique en cas de manquement aux règles de publicité ou de mise en concurrence prévues par le code de la commande publique : le référé précontractuel et le référé contractuel.

296. Le **référé précontractuel** est issu de la loi n° 92-10 du 4 janvier 1992 et prévu à l'article L. 551-1 du CJA. Il est ouvert avant la conclusion de tout contrat de la commande publique, en particulier les marchés publics et les délégations de service public, à l'exception de ceux dont le seul objet est l'occupation du domaine public (CE, 12 mars 1999, *Ville de Paris*, n° 186085, *Lebon T.*, p. 778) et fait obstacle à sa signature jusqu'à ce que la décision du juge des référés soit notifiée au pouvoir adjudicateur (art. L. 551-4 du CJA). En vertu de l'article L. 551-10 du CJA, « les personnes habilitées à engager » le référé précontractuel sont, outre le préfet s'agissant des contrats des collectivités territoriales, « celles qui ont un intérêt à conclure le contrat » et « qui sont susceptibles d'être lésées par le manquement ». Les deux conditions ont été précisées par la jurisprudence. Sur l'intérêt à conclure le contrat, le juge a estimé que toute personne est recevable à agir lorsqu'elle a vocation, compte tenu de son domaine d'activité, à exécuter le contrat, y compris lorsqu'elle n'a pas présenté de candidature ou d'offre si elle en a été dissuadée par les manquements aux obligations de publicité ou de mise en concurrence invoqués (CE, 29 avr. 2015, *Synd. de valorisation des déchets de la Guadeloupe*, n° 386748, *Lebon T.*, p. 745). Sur l'intérêt lésé, le juge doit rechercher si l'entreprise

qui le saisit se prévaut de manquements qui, eu égard à leur portée et au stade de la procédure auxquels ils se rapportent, sont susceptibles de l'avoir lésée ou risquent de la léser, fût-ce de façon indirecte en avantageant une entreprise concurrente (CE, sect., 3 oct. 2008, *Synd. mixte intercommunal de réalisation et de gestion pour l'élimination des ordures ménagères du secteur Est de la Sarthe (SMIRGEOMES)*, n° 305420, *Lebon*, p. 324). En se montrant exigeant quant au requérant, le juge essaie de cantonner le champ du référé aux situations les plus graves.

297. Au niveau procédural, le juge doit se prononcer après la tenue d'une audience publique (CE, ass., 10 juin 1994, *Cne de Cabourg*, n° 141633, *Lebon*, p. 300), sauf s'il prononce un non-lieu ou rejette la demande pour irrecevabilité (CE, 7 mars 2005, *Soc. Grandjouan-Saco*, n° 270778, *Lebon*, p. 96). Il dispose d'un délai de vingt jours pour statuer mais sa décision ne peut intervenir avant le seizième jour à compter de la date d'envoi de la décision d'attribution du contrat aux opérateurs économiques ayant présenté une candidature ou une offre, ce délai étant réduit à onze jours lorsque la décision d'attribution a été communiquée par voie électronique à l'ensemble des opérateurs économiques intéressés (art. R. 551-5 du CJA). Il se prononce en premier et dernier ressort (art. L. 551-3 du CJA) de sorte que son ordonnance est seulement susceptible d'un pourvoi en cassation devant le Conseil d'État dans un délai de 15 jours (art. R. 551-6 du CJA).

298. S'agissant des pouvoirs du juge, l'article L. 551-2 du CJA prévoit que, lorsque le juge des référés constate des manquements par le pouvoir adjudicateur aux obligations de publicité et de mise en concurrence, il peut « ordonner à l'auteur du manquement de se conformer à ses obligations et suspendre l'exécution de toute décision qui se rapporte à la passation du contrat, sauf s'il estime, en considération de l'ensemble des intérêts susceptibles d'être lésés et notamment de l'intérêt public, que les conséquences négatives de ces mesures pourraient l'emporter sur leurs avantages » et il peut également « annuler les décisions qui se rapportent à la passation du contrat et supprimer les clauses ou prescriptions destinées à figurer dans le contrat et qui méconnaissent lesdites obligations ». En d'autres termes, le juge du référé précontractuel dispose des pouvoirs d'injonction et d'annulation. À ce titre, il n'est pas lié par les conclusions de

la requête puisqu'en vertu de l'article L. 551-12 du CJA, il prononce les mesures qui lui paraissent les plus appropriées, même d'office après en avoir informé les parties.

299. Le **référé contractuel** a, quant à lui, été créé par l'ordonnance n° 2009-515 du 7 mai 2009. Prévu à l'article L. 551-13 du CJA, il est ouvert contre les mêmes contrats que ceux pour lesquels un référé précontractuel est possible et au profit des mêmes personnes. En revanche, il ne peut être intenté qu'une fois le contrat conclu, dans un délai de 31 jours suivant la publication d'un avis d'attribution du contrat au journal officiel de l'Union européenne ou, à défaut, dans un délai de six mois à compter du lendemain du jour de la conclusion du contrat (art. R. 551-7 du CJA). Ainsi, le référé précontractuel et le référé contractuel constituent des recours miroirs qui s'opposent quant à la date à laquelle ils peuvent être intentés. C'est la raison pour laquelle le requérant qui a intenté un référé précontractuel ne peut exercer ensuite un référé contractuel, une fois le contrat signé (art. L. 551-14 du CJA). Le Conseil d'État a aussi fermé le référé contractuel lorsque le pouvoir adjudicateur a respecté un délai de onze jours entre l'information des candidats évincés et la signature du contrat, permettant ainsi l'exercice d'un référé précontractuel (CE, 19 janv. 2011, *Grand port maritime du Havre*, n° 343435, *Lebon*, p. 11).

300. L'office du juge du référé contractuel est strictement encadré par les textes. Les articles L. 551-18 à L. 551-20 du CJA déterminent les pouvoirs du juge en fonction des manquements commis par le pouvoir adjudicateur. Ainsi, l'annulation du contrat ne peut être prononcée que dans les hypothèses définies par l'article L. 551-18 du CJA. Mais le juge peut aussi prononcer la résiliation du contrat, réduire sa durée ou infliger une pénalité financière si la nullité du contrat se heurte à une raison impérieuse d'intérêt général. Ces mesures peuvent être prononcées d'office par le juge après en avoir informé les parties comme le précise l'article L. 551-21 du CJA.

301. Le juge du référé contractuel dispose d'un mois pour statuer, période au cours de laquelle il peut décider de suspendre l'exécution du contrat (art. L. 551-17 du CJA), et sa décision est rendue en premier et dernier ressort (art. L. 551-23 du CJA), les parties disposant d'un délai de 15 jours pour intenter un pourvoi en cassation devant le Conseil d'État (art. R. 551-10 du CJA).

	Référé précontractuel	Référé contractuel
Création	Loi du 4 janv. 1992	Ord. du 7 mai 2009
Référence textuelle	Art. L. 551-1 et s. du CJA	Art. L. 551-13 et s. du CJA
Contrats concernés	Contrats administratifs ayant pour objet : • l'exécution de travaux, la livraison de fournitures ou la prestation de services, avec une contrepartie économique constituée par un prix ou un droit d'exploitation • la délégation d'un service public • la sélection d'un actionnaire opérateur économique d'une société d'économie mixte à opération unique	
Objet	Sanctionner la violation des règles de publicité et de mise en concurrence	
Requérants	• Personnes ayant « intérêt à conclure le contrat » et « susceptibles d'être lésées par le manquement » • Préfet pour les contrats conclus par les collectivités territoriales et leurs établissements publics	
Moment de la saisine du juge	Avant la signature du contrat	Après la signature du contrat
Délai pour statuer	20 jours	Un mois
Pouvoirs du juge	• ordonner à l'auteur du manquement de se conformer à ses obligations • suspendre l'exécution de toute décision relative à la passation du contrat ou annuler ces décisions • supprimer certaines clauses destinées à figurer dans le contrat	• suspendre l'exécution du contrat pour la durée de l'instance • prononcer la nullité du contrat en cas d'irrégularité grave, ces irrégularités étant prévues par le CJA • prononcer la résiliation du contrat • réduire la durée du contrat • prononcer une pénalité financière
Voie de recours	Pourvoi en cassation	

§ 2. Les référés en matière fiscale

302. Lorsqu'un contribuable conteste auprès de l'administration le bien-fondé ou le montant des impositions mises à sa charge, il peut lui demander l'octroi d'un sursis de paiement et doit, à cet effet, constituer des garanties soumises à l'appréciation du comptable public (art. L. 277, al. 1er du LPF). L'administration peut refuser ce sursis au contribuable lorsqu'elle considère que les garanties qu'il offre sont insuffisantes et peut même prendre des mesures conservatoires pour les impôts contestés. Le contribuable dispose alors de deux référés différents.

303. Le **référé-garanties**, prévu par l'article L. 552-1 du CJA qui reprend l'article L. 279 du LPF, peut être actionné par le contribuable lorsque l'administration refuse le sursis au motif que les garanties offertes par le contribuable sont insuffisantes. Dans les 15 jours qui suivent la

notification du refus, ce référé permet au contribuable de demander au juge de reconnaître que les garanties qu'il offre au comptable public sont satisfaisantes. Le juge décide dans le délai d'un mois si les garanties offertes répondent aux conditions prévues par la loi et sa décision est susceptible d'appel devant la CAA dans un délai de 8 jours.

304. Le **référé-mesures conservatoires**, prévu par l'article L. 552-2 du CJA qui reprend l'alinéa 5 de l'article L. 277 du LPF, peut être actionné par le contribuable lorsque le comptable public a fait procéder à une saisie conservatoire. Par ce référé, le contribuable peut demander au juge de prononcer la limitation ou l'abandon de ces mesures si elles comportent des « conséquences difficilement réparables ». L'ordonnance rendue dans le délai d'un mois est susceptible d'appel devant le tribunal administratif lui-même, ce qui constitue une particularité par rapport aux autres procédures de référés. La décision du tribunal peut faire l'objet d'un pourvoi en cassation.

305. Par ailleurs, l'existence de ces deux procédures de sursis de paiement n'interdit pas à un contribuable, qui a saisi le juge de l'impôt de conclusions tendant à la décharge d'une imposition, de demander, sur le fondement de l'article L. 521-1 du CJA, la suspension de la décision d'imposition, à condition que cette imposition soit exigible ou qu'elle puisse légalement donner lieu à la prise des mesures conservatoires visées au 4e alinéa de l'article L. 277 du LPF (CE, sect., 25 avr. 2001, *Min. de l'économie, des finances et de l'industrie c/SARL Janfin*, n° 230166, *Lebon*, p. 197).

§ 3. Le référé en matière de communication audiovisuelle

306. Le référé en matière de communication audiovisuelle a été créé par la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986. Ce référé est désormais mentionné à l'article L. 553-1 du CJA, lequel renvoie à l'article 42-10 de cette loi maintes fois remodelé mais non reproduit dans le CJA.

307. En vertu de cet article 42-10 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986, le président de l'ARCOM (née le 1er janvier 2022 de la fusion d'HADOPI et du CSA, lui-même successeur de la Commission nationale de la communication et des libertés (CNCL)) peut saisir le juge des référés du

Conseil d'État pour ordonner à une personne responsable d'un service audiovisuel de se conformer à ses obligations. Il s'agit d'un pouvoir propre du président de cette autorité de régulation qui ne requiert donc pas de délibération préalable du conseil l'y autorisant pour sa mise en œuvre (CE, 21 juin 1988, *CNCL c/Soc. d'exploitation de la cinquième chaîne « La Cinq »*, n° 97234, *Lebon*, p. 250).

308. Le président de la section du contentieux du Conseil d'État a le pouvoir de constater les manquements aux obligations qui s'imposent au titulaire d'une autorisation d'émettre et peut lui enjoindre de se conformer à ses obligations, éventuellement sous astreinte en cas d'inexécution de son ordonnance (art. 42-10 de la loi de 1986 ; CE, 16 mars 1988, *CNCL c/Soc. TF1*, n° 95256, *Lebon*, p. 124). Le juge peut par ailleurs prendre, même d'office, toute mesure conservatoire (art. 42-10 de la loi de 1986 ; CE, 13 déc. 2004, *Président du CSA*, n° 274757, *Lebon*, p. 456).

309. Le président de la section du contentieux du Conseil d'État doit tenir une audience publique (CE, 25 nov. 1994, *Soc. « La Cinq »*, n° 110810, *Lebon*, p. 511) et peut renvoyer l'affaire à la section du contentieux (CE, sect., 20 janv. 1989, *CNCL c/Soc. « La Cinq »*, n° 102993, *Lebon*, p. 17).

§ 4. Les référés suspension spéciaux

310. La loi n° 2000-597 du 30 juin 2000 a créé des « régimes spéciaux de suspension ». Ces référés visent à obtenir la suspension d'un acte jusqu'à ce que le juge du fond se prononce sur sa légalité.

311. Prévu à l'article L. 554-1 du CJA qui renvoie à l'article L. 2131-6 du CGCT, le référé-suspension du préfet contre l'acte d'une collectivité territoriale en parallèle du déféré préfectoral est le plus connu. Dans le cadre de son contrôle de légalité des actes des collectivités territoriales, le préfet peut déférer les actes qu'il juge illégaux au juge administratif, mais ce déféré préfectoral n'a pas d'effet suspensif. Si le préfet souhaite que l'acte de la collectivité ne reçoive pas d'exécution dans l'attente du jugement sur le déféré préfectoral, il doit intenter le référé-suspension prévu à l'article L. 554-1 du CJA.

312. Contrairement au référé-suspension ordinaire de l'article L. 521-1 du CJA, le référé intenté par le préfet n'est pas subordonné à l'existence d'une urgence. En revanche, il appartient au préfet d'invoquer un moyen « propre à créer un doute sérieux quant à la légalité de l'acte attaqué » (art. L. 2131-6 du CGCT). Si tel est le cas, le juge des référés ordonne la suspension de l'exécution de l'acte de la collectivité territoriale.

313. Par exception, l'article L. 554-2 du CJA prévoit des hypothèses dans lesquelles la saisine du juge des référés entraîne automatiquement la suspension de l'acte. C'est le cas en matière d'urbanisme, de marchés et de délégations de service public. La suspension automatique produit ses effets pendant un mois. Au cours de ce délai, le juge des référés se prononce sur le référé-suspension : soit il maintient la suspension, soit il met fin à cette suspension si aucun moyen ne permet de douter de la légalité de l'acte. En revanche, si le juge des référés n'a pas statué dans le délai d'un mois, l'acte redevient exécutoire jusqu'à ce que le juge des référés se prononce sur la demande de suspension (art. L. 2121-6 al. 4 du CGCT).

314. Il existe d'autres hypothèses de référés spéciaux : le référé-suspension du directeur de l'agence régionale de santé contre les délibérations du conseil de surveillance d'un hôpital ou les décisions de son directeur (art. L. 554-6 du CJA) ; le référé-suspension du ministre des sports contre certains actes pris par les fédérations sportives (art. L. 554-8 du CJA) ou encore les référés en matière d'urbanisme et de protection de l'environnement (art. L. 554-10 et s. du CJA). Dans tous ces cas, le requérant doit faire état d'un moyen propre à créer un doute sérieux quant à la légalité de l'acte. En revanche, son référé n'est pas subordonné à l'existence d'une urgence.

Titre 3

La recevabilité des recours

315. Le dépôt d’une requête devant le juge administratif est soumis à des conditions qui déterminent la régularité de la saisine du juge. Elles constituent des conditions de recevabilité. Le juge administratif est tenu de s’assurer, au besoin d’office, que ces conditions sont respectées avant de se prononcer sur le fond du litige. Si tel n’est pas le cas, il doit en principe rejeter la requête pour irrecevabilité, sauf à rejeter la demande au fond afin de vider le litige en dépit de son éventuelle irrecevabilité.

316. Certaines conditions de recevabilité sont régularisables de sorte que le juge doit avertir le requérant que sa requête est irrecevable et lui laisser la possibilité de régulariser sa situation (art. R. 612-1 du CJA). Cette régularisation est parfois possible à tout moment, parfois enfermée dans le délai de recours contentieux.

317. Les conditions de recevabilité se distinguent selon qu’elles se rapportent au requérant ou à la requête.

Chapitre 1

Les conditions tenant au requérant

318. Le requérant est la personne physique ou morale qui forme un recours devant le juge administratif. Pour pouvoir déposer une requête, cette personne doit avoir la capacité à agir, être le plus souvent représentée par un avocat et disposer d'un intérêt à agir.

Section 1. La capacité à agir et la représentation du requérant

319. Pour pouvoir saisir le juge administratif, le requérant doit disposer de la capacité à agir et en principe être représenté par le ministère d'avocat.

§ 1. La capacité à agir

320. La capacité d'ester en justice est liée à la personnalité juridique et est appréciée selon les règles du droit civil. Elle est donc reconnue aux personnes physiques majeures mais aussi aux personnes mineures émancipées (CE, 24 mars 1971, *Gachassin-Plana*, n° 81528, *Lebon*, p. 251). En revanche, le mineur non émancipé et la personne placée sous tutelle (CE, 7 nov. 1986, *Chauffour*, n° 78508, inédit) ou curatelle (CE, sect., 29 nov. 2002, *AP-Hôpitaux de Marseille*, n° 223027, *Lebon*, p. 414) sont privés de leur capacité d'agir en justice si bien que l'action en justice doit être exercée par leur représentant légal. Toutefois, le mineur non émancipé a la faculté de saisir la juridiction administrative en référé-liberté « lorsque des circonstances particulières » le justifient (CE, 12 mars 2014, *Kaibo*, n° 375956, *Lebon T.*, p. 785 : à propos d'un hébergement d'urgence pour un mineur étranger isolé).

321. De manière évidente, la personne physique requérante, qui peut être de nationalité française ou étrangère (ex. : contentieux des étrangers) doit être vivante à la date d'introduction de la requête sous peine d'irrecevabilité dans le cas contraire (CE, 20 mai 1933, *Sieur Vivien*, n° 10169, *Lebon*, p. 555). En revanche, le décès en cours d'instance produit des effets différents selon l'état d'avancement du dossier. Si l'affaire est en état d'être jugée à la date du décès, le juge statue au fond (CE, 25 nov. 1955, *Mauranne*, n° 84280, *Lebon T.*, p. 777). Si l'affaire n'est pas en état, il prononce un non-lieu en l'état, dans l'attente éventuelle d'une reprise de l'instance par les héritiers (CE, 11 mars 1953, *Bodin*, n° 78717, *Lebon*, p. 754).

322. S'agissant des groupements de personnes, seuls ceux dotés d'une personnalité juridique morale disposent de la capacité à agir en justice (ex. : associations déclarées, syndicats, sociétés, personnes publiques…). Par dérogation à ce principe, le juge administratif admet que les institutions en voie de formation et les institutions dissoutes ont la capacité pour contester les décisions relatives à leur formation (CE, 10 déc. 1997, *Soc. coopérative ouvrière maritime de service de lamanage*, n° 168238, *Lebon T.*, p. 992) ou à leur dissolution (CE, sect., 22 avr. 1955, *Assoc. Rousky-Dom*, n° 15155, *Lebon*, p. 202). En revanche, une association de militaires qui s'est formée en méconnaissance de l'interdiction législative de créer un groupement professionnel militaire à caractère syndical ne s'est pas vue reconnaître le droit d'agir et son recours a été jugé irrecevable (CE, 26 sept. 2016, *Assoc. de défense des droits des militaires*, n° 393738, *Lebon T.*, p. 642).

323. Pour les personnes morales de droit privé, l'action est intentée par une personne physique habilitée à les représenter et à agir en leur nom (habilitation donnée par la loi ou par les statuts). Par exemple, s'agissant des sociétés commerciales, la loi désigne la personne chargée de les représenter, ce qui la dispense d'avoir à produire une délégation spécifique. Tel est le cas par exemple du directeur général d'une société anonyme qui a de plein droit qualité pour agir en justice au nom de la société en vertu des articles L. 225-51-1 et L. 225-56 du Code de commerce (CE, 30 mars 2009, *Soc. Omnium de gestion immobilière de l'Ile-de-France*, n° 309520, *Lebon T.*, p. 884).

324. En ce qui concerne les associations et les syndicats, ce sont les statuts de ces organismes qui désignent la personne physique ayant le pouvoir de les représenter. En l'absence d'éléments dans les statuts, l'organe délibérant est compétent pour habiliter une personne physique à agir au nom de l'entité (CE, 3 févr. 1993, *Assoc. « En avant Saint-Laurent » et a.*, n° 125528, *Lebon T.*, p. 943).

325. Pour les personnes morales de droit public, les règles sont variables et sont répertoriées dans le tableau ci-dessous.

Personnes publiques	Autorité chargée de la représentation
État	Devant les TA, les ministres ou préfets selon les litiges (Art. R. 431-9 et R. 431-10 du CJA), sauf dérogation au profit d'une autre autorité (ex. : CSA jusqu'à son remplacement par l'ARCOM : art. 4 du décret n° 2014-382 du 28 mars 2014 relatif à l'organisation et au fonctionnement du CSA). Devant les CAA (art. R. 811-10 du CJA) et devant le Conseil d'État (art. R. 432-4 du CJA), seuls les ministres intéressés ou les fonctionnaires ayant reçu délégation sont compétents.
Établissements publics	Directeur après habilitation par l'organe délibérant (CE, 29 déc. 1999, *EPA-France*).
Collectivités territoriales	• Organe exécutif après habilitation par l'organe délibérant (commune : art. L. 2132-1 du CGCT ; département : art. L. 3221-1 du CGCT ; région : art. L. 4221-1 du CGCT). • Administré après autorisation de plaider délivrée par le TA (art. L. 212-2 du CJA) lorsque la collectivité a refusé ou négligé d'agir elle-même en justice et si l'action présente un intérêt pécuniaire suffisant pour la collectivité et des chances sérieuses de succès (commune : art. L. 2131-5 du CGCT ; département : art. L. 3133-1 du CGCT ; région : art. L. 4143-1 du CGCT).

§ 2. La représentation du requérant par le ministère d'avocat

326. En dehors de l'État qui bénéficie d'une dispense générale du ministère d'avocat, qu'il intervienne en qualité de requérant ou de défendeur (art. R. 431-7, art. R. 431-12 et art. R. 432-4 du CJA), les personnes physiques et morales (de droit public ou de droit privé) doivent, dans de nombreux cas, être représentées par le ministère d'avocat devant les juridictions administratives. Pour délimiter le champ de cette obligation, il faut distinguer le cas des TA, d'une part, et celui des CAA et du Conseil d'État, d'autre part.

327. Devant les TA, le principe est celui de l'absence d'obligation du ministère d'avocat. L'article R. 431-2 du CJA énumère les hypothèses dans lesquelles le ministère d'avocat s'impose. C'est le cas lorsque les conclusions de la demande tendent :

- au paiement d’une somme d’argent (ex. : RPC en matière de responsabilité administrative) ;
- à la décharge ou à la réduction de sommes dont le paiement est réclamé au requérant ;
- au règlement d’un litige né de l’exécution d’un contrat.

328. L’obligation ne s’applique donc pas au REP. Par ailleurs, elle est assortie de nombreuses dérogations prévues à l’article R. 431-2 du CJA. Ainsi, alors même que le litige relève de l’une des trois catégories précédentes, la représentation par le ministère d’avocat n’est pas exigée en matière de contraventions de grande voirie, de contributions directes et de taxes sur le chiffre d’affaires, d’aides sociales ou encore lorsque le litige est d’ordre individuel et concerne un agent public, ou qu’il implique une collectivité territoriale en défense.

329. Devant les CAA et le Conseil d’État, il existe à l’inverse une obligation générale de représentation par le ministère d’avocat prévue à l’article R. 431-11 du CJA pour les CAA et réaffirmée à l’article R. 811-7 du même code pour les appels, et énoncée à l’article R. 432-1 du CJA pour le Conseil d’État et réaffirmée à l’article R. 821-3 du même code pour les pourvois en cassation. En outre, l’article R. 432-1 du CJA impose que les parties soient représentées devant le Conseil d’État par un avocat au Conseil d’État et à la Cour de cassation.

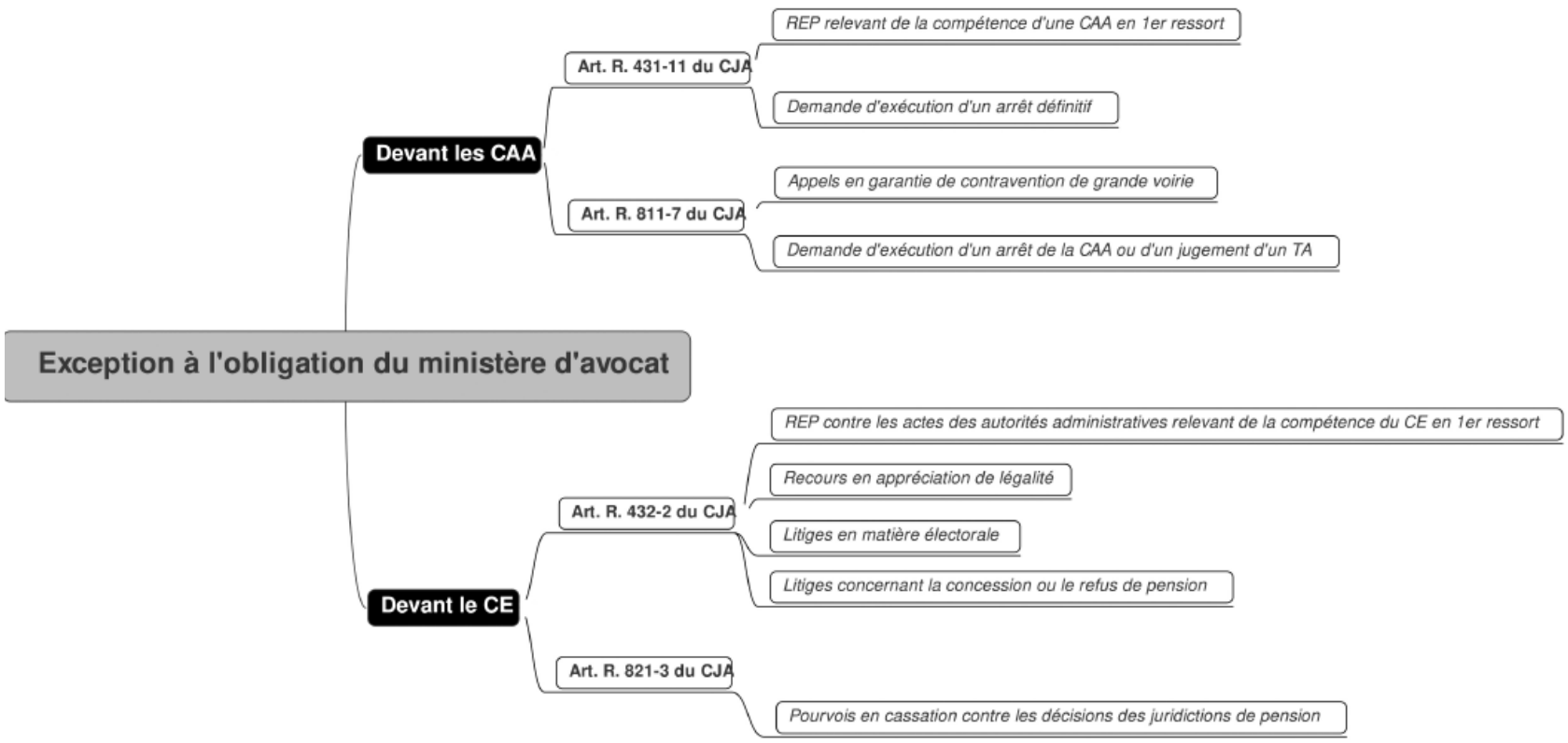
330. Toutefois, le principe de l’obligation du ministère d’avocat devant les CAA et le Conseil d’État connaît de multiples exceptions.

331. S’agissant du REP, une dispense du ministère d’avocat est prévue tant pour les recours exercés devant les CAA (art. R. 431-11 du CJA), ce qui concerne les quelques rares cas où les CAA sont compétentes en premier ressort (ex. : REP contre le refus de délivrance du visa d’exploitation cinématographique qui relève de la compétence en premier ressort de la CAA de Paris), que ceux exercés devant le Conseil d’État (art. R. 432-2 du CJA), dans le cadre de sa compétence en premier ressort (ex. : REP contre les décrets et les ordonnances…). S’agissant des recours

devant le Conseil d’État, l’article R. 432-2 du CJA exclut également l’obligation du ministère d’avocat en matière électorale et pour les recours en appréciation de légalité.

332. L’obligation du ministère d’avocat est complétée par un dispositif d’aide juridictionnelle qui permet aux requérants ayant de faibles ressources de bénéficier d’une aide financière de l’État. Son régime est fixé par la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 non codifiée et de son nouveau décret d’application n° 2020-1717 du 28 décembre 2020. En principe, la demande d’aide juridictionnelle peut être faite avant ou pendant l’instance auprès du bureau d’aide juridictionnelle (BAJ) près le tribunal judiciaire. Elle interrompt le délai de recours contentieux, si elle est formée dans ce délai. La décision d’accorder ou de refuser l’aide juridictionnelle dépend de critères qui tiennent à la personne du demandeur, à ses ressources et à l’action juridictionnelle engagée. En cas de décision de refus, le demandeur peut exercer un recours dans un délai de 15 jours devant le BAJ qui transmet le recours à l’autorité compétente (président de la CAA ou président de la section du contentieux du Conseil d’État).

Carte mentale 18. Exception à l’obligation du ministère d’avocat


Exception à l'obligation du ministère d'avocat
Devant les CAA
Art. R. 431-11 du CJA
REP relevant de la compétence d'une CAA en 1er ressort
Demande d'exécution d'un arrêt définitif
Art. R. 811-7 du CJA
Appels en garantie de contravention de grande voirie
Demande d'exécution d'un arrêt de la CAA ou d'un jugement d'un TA
Devant le CE
Art. R. 432-2 du CJA
REP contre les actes des autorités administratives relevant de la compétence du CE en 1er ressort
Recours en appréciation de légalité
Litiges en matière électorale
Litiges concernant la concession ou le refus de pension
Art. R. 821-3 du CJA
Pourvois en cassation contre les décisions des juridictions de pension

Section 2. L’intérêt à agir

333. La condition de l’intérêt à agir signifie que le requérant doit avoir un intérêt à ce que le juge fasse droit à sa demande. Absente du CJA, elle est exigée, par la jurisprudence, pour tous les types de recours devant le juge administratif, à l’exception du déféré préfectoral dans lequel le préfet tire son droit d’agir de la loi (V. par ex. : art. L. 2131-6 du CGCT pour les actes des communes). Elle s’apprécie à la date du dépôt de la requête et au regard des conclusions de cette dernière (CE, 6 oct. 1965, *Marcy*, n° 61217, *Lebon*, p. 493).

334. En général, l’intérêt à agir ne pose pas de difficulté dans le RPC subjectif. C’est davantage pour le REP que cette condition fait l’objet d’une jurisprudence abondante, mais c’est aussi parfois le législateur qui précise les contours de l’intérêt à agir.

§ 1. La définition jurisprudentielle de l’intérêt à agir

335. Dans le cadre du REP, l’intérêt à agir apparaît lorsque l’acte contesté lèse les intérêts du requérant, c’est-à-dire qu’il affecte de manière négative la situation du requérant. Il doit revêtir plusieurs caractères. D’abord, il doit être légitime, le requérant ne pouvant donc, par son recours, chercher à défendre une situation immorale ou illicite. L’intérêt à agir doit ensuite être personnel, ce qui interdit l’action populaire exercée dans le seul but de défendre la légalité. Enfin, il doit être direct et certain, ce qui signifie que la situation du requérant doit être affectée de manière effective et suffisante. Malgré ces exigences, l’intérêt à agir n’est pas une condition restrictive car le Conseil d’État adopte une conception libérale de la notion d’intérêt à agir afin de faciliter l’accès au juge.

336. Ainsi, si l’intérêt lésé est le plus souvent matériel (ex. : décision ayant un impact sur le patrimoine du requérant), la jurisprudence admet qu’il puisse être purement moral (ex. : CE, 8 févr. 1908, *Abbé Deliard*, n° 30383, *Lebon*, p. 127 : à propos d’un recours exercé par un pratiquant contre la fermeture d’une église ; CE, ass., 13 mai 1949, *Bourgoin*,

n° 98163, *Lebon*, p. 214 : à propos d'un recours d'un ancien combattant contre un règlement permettant l'attribution de la carte d'ancien combattant à des personnes n'ayant pas combattu).

337. En outre, le Conseil d'État a, dès le début du XX^e^ siècle, considéré que certaines qualités confèrent un intérêt à agir aux personnes concernées.

338. Le **contribuable** d'une collectivité territoriale a par exemple un intérêt à contester les décisions des organes délibérants affectant le budget (CE, 29 mars 1901, *Casanova*, n° 94580, *Lebon*, p. 333, pour la commune ; CE, 27 janv. 1911, *Richemond*, n° 37889, *Lebon*, p. 105, pour le département ; CE, 14 avr. 1995, *Bigaud*, n° 103195, *Lebon*, p. 184, pour la région), à condition qu'elles aient des conséquences directes et d'une importance suffisante sur les finances locales (CE, 1er juin 2016, *Cne de Rivedoux-Plage*, n° 391570, inédit). Le raisonnement n'est toutefois pas transposable aux contribuables de l'État (CE, 26 juill. 2011, *Mme Sroussi*, n° 347086, *Lebon T.*, p. 1066).

339. Le Conseil d'État a jugé que la qualité de **citoyen** ne confère pas d'intérêt à agir contre un décret fixant les attributions d'un ministre (CE, 23 sept. 1983, *Lepetit*, n° 35159, *Lebon*, p. 372) et que celle de **justiciable** ne confère pas un intérêt à agir contre le décret réformant la carte judiciaire (CE, 19 févr. 2010, *M. Molline et a.*, préc.).

340. En revanche, la qualité d'**électeur** permet de contester le résultat d'élections (CE, 29 mars 1889, *Elections de Peyrun*, n° 71336, *Lebon*, p. 436) et les actes relatifs à l'organisation d'élections (CE, 7 août 1903, *Chabot*, n° 7836, *Lebon*, p. 619). Aujourd'hui, le code électoral prévoit cette possibilité pour la plupart des élections (élections communales : art. L. 248 du code électoral ; élections départementales : art. L. 222 ; élections régionales : art. L. 361).

341. Le Conseil d'État a aussi considéré que la qualité d'**habitant** ne suffit pas à caractériser un intérêt à agir (CE, 2 juill. 1926, *Vanlaer*, n° 86840, *Lebon*, p. 683), contrairement à celle de **riverain** (CE, 27 mai 2020, *M. et Mme Meret*, n° 433608, *Lebon*, p. 625).

342. La qualité d'**usager du service public** donne quant à elle intérêt à agir contre les mesures prises pour l'organisation et le fonctionnement du service (CE, 21 déc. 1906, *Synd. des propriétaires et contribuables du*

quartier Croix de Séguey-Tivoli, n° 19167, *Lebon*, p. 961). Il peut s'agir d'actes administratifs réglementaires (CE, 25 juin 1969, *Vincent*, n° 69449, *Lebon*, p. 334) ou de clauses réglementaires d'un contrat (CE, ass., 10 juill. 1996, *Cayzeele*, n° 138536, *Lebon*, p. 274). En revanche, les usagers ne peuvent contester les mesures individuelles relatives à l'organisation interne du service, telle la décision d'affectation d'un agent (CE, sect., 29 oct. 1976, *Rouillon*, n° 94745, *Lebon*, p. 453).

343. Ensuite, les **membres des organes délibérants** des personnes publiques ont un intérêt à agir contre les actes pris par leur assemblée (CE, 1er mai 1903, *Sieurs Bergeon, Dalle et a.*, n° 9132, *Lebon*, p. 323).

344. Enfin, le **fonctionnaire** dispose d'un intérêt à agir contre les mesures susceptibles de porter atteinte aux droits qu'il tient de son statut (CE, 11 déc. 1903, *Lot*, n° 10211, *Lebon*, p. 780).

345. Par ailleurs, les personnes physiques ne sont pas les seules à pouvoir disposer d'un intérêt à agir devant le juge administratif. Une **personne morale de droit privé**, tels une association ou un syndicat, peut agir pour défendre les intérêts dont elle a la charge (CE, 28 déc. 1906, *Synd. des patrons coiffeurs de Limoges*, n° 25521, *Lebon*, p. 984), y compris contre une mesure individuelle si celle-ci est susceptible de léser l'intérêt collectif du groupement (CE, sect., 13 déc. 1991, *Synd. CGT des employés communaux de la mairie de Nîmes*, n° 74153, *Lebon*, p. 443). Son intérêt à agir est donc déterminé par rapport à son objet social. Par exemple, le syndicat de la magistrature, qui a pour mission de défendre les intérêts des magistrats, ne peut pas contester un acte administratif relatif à la récidive au motif qu'il méconnaîtrait les droits et libertés des individus, quand bien même les statuts du syndicat prévoient que ce dernier veille à la défense des libertés et des principes démocratiques (CE, 27 mai 2015, *Synd. de la magistrature*, n° 388705, *Lebon*, p. 171). Une **personne morale de droit public** dispose aussi d'un intérêt à agir pour défendre un intérêt propre (ex. : protection par les collectivités territoriales de leur compétence : CE, 18 avr. 1902, *Cne de Néris-les-Bains*, n° 4749, *Lebon*, p. 275 ; intérêt à agir d'une commune contre le refus implicite de l'exécutif de prendre toutes mesures utiles pour lutter contre les émissions de gaz à effet de serre : CE, 19 nov. 2020, *Cne de Grande-Synthe*, n° 427301, *Lebon*, p. 406). En

revanche, elles ne peuvent pas agir pour défendre l'intérêt de leurs habitants (CE, 22 mai 2012, *SNC MSE Le haut des Epinettes*, n° 326367, *Lebon T.*, p. 896).

346. La conception libérale du juge administratif n'est pas sans limite. Par exemple, la **victime** de l'agissement d'un fonctionnaire n'a pas intérêt à agir contre la sanction disciplinaire prise par l'administration contre l'agent (CE, 17 mai 2006, *Bellanger*, n° 268938, *Lebon*, p. 257). De même, la qualité de **citoyen français résidant dans le Bas-Rhin** ne donne pas intérêt à agir contre des textes réglementaires relatifs au régime des cultes d'Alsace-Moselle (CE, 17 mai 2002, *Époux Hofman*, n° 231290, *Lebon*, p. 619) et la qualité de simple **consommateur** ne donne pas non plus intérêt à agir contre un arrêté relatif au classement de produits pharmaceutiques dont l'utilisation n'est même pas invoquée (CE, 29 déc. 1995, *Beucher*, n° 139530, *Lebon*, p. 480).

§ 2. La définition législative de l'intérêt à agir

347. Lorsque le législateur prévoit explicitement le recours contre certains actes administratifs, il lui arrive de préciser les éléments d'appréciation de l'intérêt à agir. Deux exemples peuvent être cités.

348. En matière d'urbanisme, l'article L. 600-1-2 du code de l'urbanisme issu de l'ordonnance n° 2013-638 du 18 juillet 2013 définit l'intérêt à agir contre un permis de construire, de démolir ou d'aménager (V. sur l'origine de cette consécration législative : D. Labetoulle, *Construction et droit au recours : pour un meilleur équilibre*, Rapport, 25 avril 2013). Ainsi, le REP contre ce type d'acte sera recevable si l'aménagement ou les travaux sont de nature à affecter directement les conditions d'occupation, d'utilisation ou de jouissance du bien que le requérant détient ou occupe régulièrement, ou pour lequel il bénéficie d'une promesse de vente ou de bail. Le Conseil d'État a par la suite précisé la manière d'appliquer cet article (CE, 10 févr. 2016, *M. et Mme Peyret*, n° 387507, *Lebon T.*, p. 891). Il impose au requérant de préciser l'atteinte qu'il invoque pour justifier d'un intérêt lui donnant qualité pour agir, en faisant état de tous les éléments suffisamment précis et étayés de nature à établir que cette atteinte est susceptible d'affecter directement les conditions d'occupation, d'utilisation

ou de jouissance de son bien. Il a par ailleurs jugé qu'il existait un intérêt à agir de principe pour le voisin immédiat (CE, 13 avr. 2016, *Bartolomei*, n° 389798, *Lebon*, p. 135).

349. Dans le cadre des actions collectives déjà envisagées plus haut, la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 indique par exemple que l'action de groupe ne peut être intentée que par les associations agréées et les associations régulièrement déclarées depuis au moins 5 ans et dont l'objet statutaire comporte la défense d'intérêts auxquels il a été porté atteinte. On trouve une formulation similaire pour l'action en reconnaissance de droits. Par ces précisions, le législateur n'a pas, en réalité, apporté d'innovations par rapport à l'appréciation habituelle de l'intérêt à agir d'une association.

Recours	Références textuelles	Définition de l'intérêt à agir
Recours contre un permis de construire, de démolir ou d'aménager	Art. L. 600-1-2 du code de l'urbanisme	L'aménagement ou les travaux doivent être de nature à affecter directement les conditions d'occupation, d'utilisation ou de jouissance du bien que le requérant détient ou occupe régulièrement, ou pour lequel il bénéficie d'une promesse de vente ou de bail
Actions de groupe	Loi du 18 novembre 2016	L'objet statutaire de l'association ou du syndicat requérant doit comporter la défense d'intérêts auxquels il a été porté atteinte

Chapitre 2

Les conditions tenant à la requête

350. Le juge administratif est saisi par une requête transmise au greffe de la juridiction compétente. Le dépôt de la requête se fait essentiellement de manière électronique via l'application Telerecours. L'article R. 414-1 du CJA impose en effet l'utilisation de cette application, à peine d'irrecevabilité, lorsque la requête est présentée par un avocat, un avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation, une personne morale de droit public autre qu'une commune de moins de 3 500 habitants ou un organisme de droit privé chargé de la gestion permanente d'un service public.

351. Par ailleurs, la requête doit respecter plusieurs conditions formelles énoncées par le CJA. Elle doit d'abord indiquer les nom et domicile des parties (art. R. 411-1 du CJA) et comporter la signature du requérant lorsqu'il n'est pas représenté par un avocat (art. R. 431-4 du CJA). Bien que la nationalité française du requérant ne soit pas exigée, la requête doit être rédigée en français (CE, sect., 22 nov. 1985, *Quillevère*, n° 65105, *Lebon*, p. 333).

352. Par ailleurs, elle doit contenir l'exposé des faits et moyens, ainsi que l'énoncé des conclusions soumises au juge (art. R. 411-1 du CJA). En cas d'absence de moyens dans la requête, la régularisation n'est possible que dans le délai du recours contentieux.

353. Au-delà de ces conditions de présentation, la requête doit, pour être recevable, être dirigée contre une décision administrative et déposée dans le délai de recours contentieux.

Section 1. La décision administrative préalable

354. Selon l'article R. 421-1 du CJA, le juge administratif ne peut être saisi que d'un recours formé contre une décision administrative. Par conséquent, en l'absence d'une telle décision (décret, arrêté…), il appartient à l'administré de faire naître une décision en procédant à une demande auprès de l'administration. La requête doit être accompagnée de la décision attaquée, ou, en cas de décision implicite, de la preuve du dépôt de la demande faite à l'administration (art. R. 412-1 du CJA). La régularisation de cette condition est possible en cours d'instance, éventuellement à la demande du juge qui doit inviter le requérant à régulariser sa requête.

§ 1. Le champ d'application de la règle

355. L'exigence d'une décision administrative préalable s'applique tant au REP qu'au RPC, que le requérant soit une personne privée ou une personne publique. D'application très large, cette règle n'est toutefois pas absolue. Par exemple, le contentieux des travaux publics a longtemps échappé à cette condition. Toutefois, la dérogation a été supprimée par le décret JADE n° 2016-1480 du 2 novembre 2016. Concernant les référés, plusieurs d'entre eux ne sont pas soumis à cette condition de recevabilité (référé-liberté, référé-mesures utiles, référé-constat, référé-instruction…). Enfin, la règle ne s'applique pas aux recours formés par les personnes publiques contre les administrés, notamment dans le cadre du contentieux des contraventions de grande voirie ou en matière de marchés publics.

356. Dans le cadre du REP, la décision contestée peut être un décret du Président de la République ou du Premier ministre ou un arrêté ministériel, préfectoral ou encore municipal, une délibération d'un organe délibérant d'un établissement public ou d'une collectivité territoriale, mais aussi une note d'actualité diffusée par une administration (CE, sect., 12 juin 2020, *GISTI*, n° 418142, *Lebon*, p. 192) ou une décision révélée par un discours (CE, 15 mars 2017, *Assoc. « Bail à part, tremplin pour le logement »*, n° 391654, *Lebon T.*, p. 442). Il peut aussi s'agir d'une décision qui a été provoquée par l'administré en ce qu'elle intervient en réponse à une demande de ce dernier (ex. : refus d'un permis de construire). Dans le cadre du RPC, l'acte contesté varie selon les cas. En matière contractuelle, le recours est dirigé contre le contrat lui-même ou la mesure de résiliation décidée par l'administration. En matière de responsabilité administrative, le

requérant doit préalablement demander une indemnisation à l'administration afin d'obtenir une décision de la part de celle-ci qui lui permettra d'accéder au juge.

357. Par ailleurs, quel que soit le type de recours, la décision contestée peut être expresse (décret, délibération…) ou implicite. En effet, le silence de l'administration pendant une certaine durée fait naître une décision implicite d'acceptation ou de rejet. Si la loi n° 2013-1005 du 12 novembre 2013 a modifié les règles relatives au silence de l'administration en posant le principe selon lequel le silence gardé pendant deux mois sur une demande vaut acceptation (art. L. 231-1 du CRPA), les nombreuses exceptions prévues par le législateur (art. L. 231-4 du CRPA : demande ayant un caractère financier ; demande relative à l'accès aux documents administratifs ; demande tendant à l'édiction d'un acte réglementaire, décisions relatives aux relations entre l'administration et ses agents…) autorisent à penser que l'ancien principe selon lequel le silence vaut rejet a subsisté dans la plupart des cas. Dans ces hypothèses de décisions provoquées par l'administré, le juge accepte que la demande faite à l'administration ne soit adressée que postérieurement à la saisine du juge, l'essentiel étant que la réponse de l'administration intervienne avant que le juge statue. Le décret JADE n° 2016-1480 du 2 novembre 2016 a exclu l'application de cette solution jurisprudentielle très favorable au requérant lorsque la requête tend au paiement d'une somme d'argent. Ainsi, l'article R. 421-1 du CJA prévoit que « lorsque la requête tend au paiement d'une somme d'argent, elle n'est recevable qu'après l'intervention de la décision prise par l'administration sur une demande préalablement formée devant elle ». Toutefois, le Conseil d'État a neutralisé cette disposition en jugeant que la condition d'une décision administrative préalable « doit être regardée comme remplie si, à la date à laquelle le juge statue, l'administration a pris une décision, expresse ou implicite, sur une demande formée devant elle » de sorte que « l'intervention d'une telle décision en cours d'instance régularise la requête » (CE, sect., 27 mars 2019, *Consorts Rollet*, n° 426472, *Lebon*, p. 95).

§ 2. La notion de décision administrative préalable

358. Pour pouvoir être attaqué devant le juge administratif, un acte administratif doit présenter deux caractères : il doit constituer un acte décisoire et faire grief.

359. D'abord, l'acte doit être décisoire. Tel est le cas lorsqu'il est normatif et modifie l'ordonnancement juridique. En l'absence de caractère décisoire, l'acte ne peut en principe faire l'objet d'un recours contentieux. Les catégories d'actes insusceptibles de recours pour ce motif sont nombreuses : circulaires, directives, recommandations, avis… Toutefois, le Conseil d'État adopte depuis longtemps une démarche pragmatique et considère le recours recevable selon des critères propres à chaque catégorie et recensés dans le tableau suivant :

Actes non décisoires	Objet	Règle contentieuse
Circulaires	Elles explicitent et interprètent les textes en vigueur en vue de leur application par les agents	Recours irrecevable à moins que la circulaire soit impérative (CE, sect., 18 déc. 2002, *Mme Duvignères*)
Directives	Elles définissent une ligne de conduite pour la mise en œuvre du pouvoir discrétionnaire de l'administration	Recours irrecevable mais possibilité d'invoquer l'illégalité d'une directive par voie d'exception dans le cadre d'un recours contre un acte individuel (CE, sect., 11 déc. 1970, *Crédit foncier de France*)
Renseignements et prises de position	Ils donnent des informations aux administrés sur l'application d'une norme à une situation de fait	Recours irrecevable, sauf hypothèse de rescrit fiscal qui, eu égard aux effets qu'il est susceptible d'avoir pour le contribuable et, le cas échéant, pour les tiers intéressés, présente le caractère d'une décision (CE, 2 déc. 2016, *Min. des finances et des comptes publics*)
Recommandations, avis, prises de positions, mises en garde des autorités administratives indépendantes	Elles constituent du droit mou par lequel l'administration se borne à émettre des souhaits	REP irrecevable à moins que les mesures : • revêtent le caractère de dispositions générales et impératives • énoncent des prescriptions individuelles dont l'administration pourrait ultérieurement censurer la méconnaissance • sont de nature à produire des effets notables, notamment de nature économique, ou ont pour objet d'influer de manière significative sur les comportements des personnes auxquelles ils s'adressent (CE, ass., 21 mars 2016, *Soc. Fairvesta International GMBH et a.* et *Soc. NC Numericable*)

360. Par ces différentes jurisprudences, le Conseil d'État admet que les actes concernés revêtent, par exception, un caractère décisoire, permettant l'accès au prétoire du juge administratif.

361. Dans un souci de simplification, le Conseil d'État a récemment uniformisé le critère permettant de faire basculer certains de ces actes dans la sphère des actes susceptibles de recours. Il a ainsi jugé que « les documents de portée générale émanant d'autorités publiques, matérialisés

ou non, tels que les circulaires, instructions, recommandations, notes, présentations ou interprétations du droit positif peuvent être déférés au juge de l'excès de pouvoir lorsqu'ils sont susceptibles d'avoir des effets notables sur les droits ou la situation d'autres personnes que les agents chargés, le cas échéant, de les mettre en œuvre » et qu'« ont notamment de tels effets ceux de ces documents qui ont un caractère impératif ou présentent le caractère de lignes directrices » (CE, sect., 12 juin 2020, *GISTI*, préc.). En réalité, les anciens critères spécifiques n'ont pas totalement disparu. On retrouve notamment le caractère d'impérativité des circulaires. Toutefois, l'arrêt *GISTI* n'est pas neutre vis-à-vis de cette catégorie puisqu'il admet la recevabilité du REP contre des circulaires qui, sans être impératives, ont des effets notables pour les personnes intéressées. Cette solution, qui conduit à admettre la recevabilité du recours contre un acte qui, sans être décisoire, fait grief, constitue une évolution importante du cadre traditionnel selon lequel le REP est ouvert contre les actes décisoires faisant grief.

362. Par ailleurs, il faut noter que cette nouvelle jurisprudence *GISTI* ne vaut que pour les documents de portée générale, si bien que la jurisprudence relative aux prises de position des autorités administratives indépendantes persiste. D'ailleurs, depuis ses décisions de 2016 (CE, ass., 21 mars 2016, *Soc. Fairvesta International GMBH et a.*, n° 368082, *Lebon*, p. 76 et *Soc. NC Numericable*, n° 390023, *Lebon*, p. 88), le Conseil d'État a décliné sa solution à d'autres autorités administratives indépendantes. Par exemple, il a jugé le REP recevable contre la prise de position de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique sur la déclaration de situation patrimoniale d'un député, au motif que même si elle est dépourvue d'effets juridiques, cette prise de position, qui est rendue publique avec la déclaration de situation patrimoniale, est de nature à produire, sur la personne du député qu'elle concerne, des effets notables, notamment en termes de réputation, qui au demeurant sont susceptibles d'avoir une influence sur le comportement des personnes, et notamment des électeurs, auxquelles elle s'adresse (CE, ass., 19 juill. 2019, *Mme Le Pen*, n° 426389, *Lebon*, p. 327). Ici, encore, le recours est ouvert contre un acte non décisoire (car dépourvu d'effets juridiques) mais faisant grief, de par ses effets notables sur la situation de l'administré.

363. Ainsi, les dernières évolutions jurisprudentielles font du caractère d'acte faisant grief le critère premier de justiciabilité des actes administratifs unilatéraux alors qu'il est traditionnellement le second.

364. En effet, selon la présentation habituelle, l'acte administratif décisoire doit faire grief pour pouvoir être soumis au juge. Or toute décision administrative ne présente pas nécessairement ce caractère car certaines d'entre elles ont des effets minimes. La décision faisant grief est celle qui modifie suffisamment l'ordonnancement juridique ou la situation des administrés pour être regardée comme susceptible de recours.

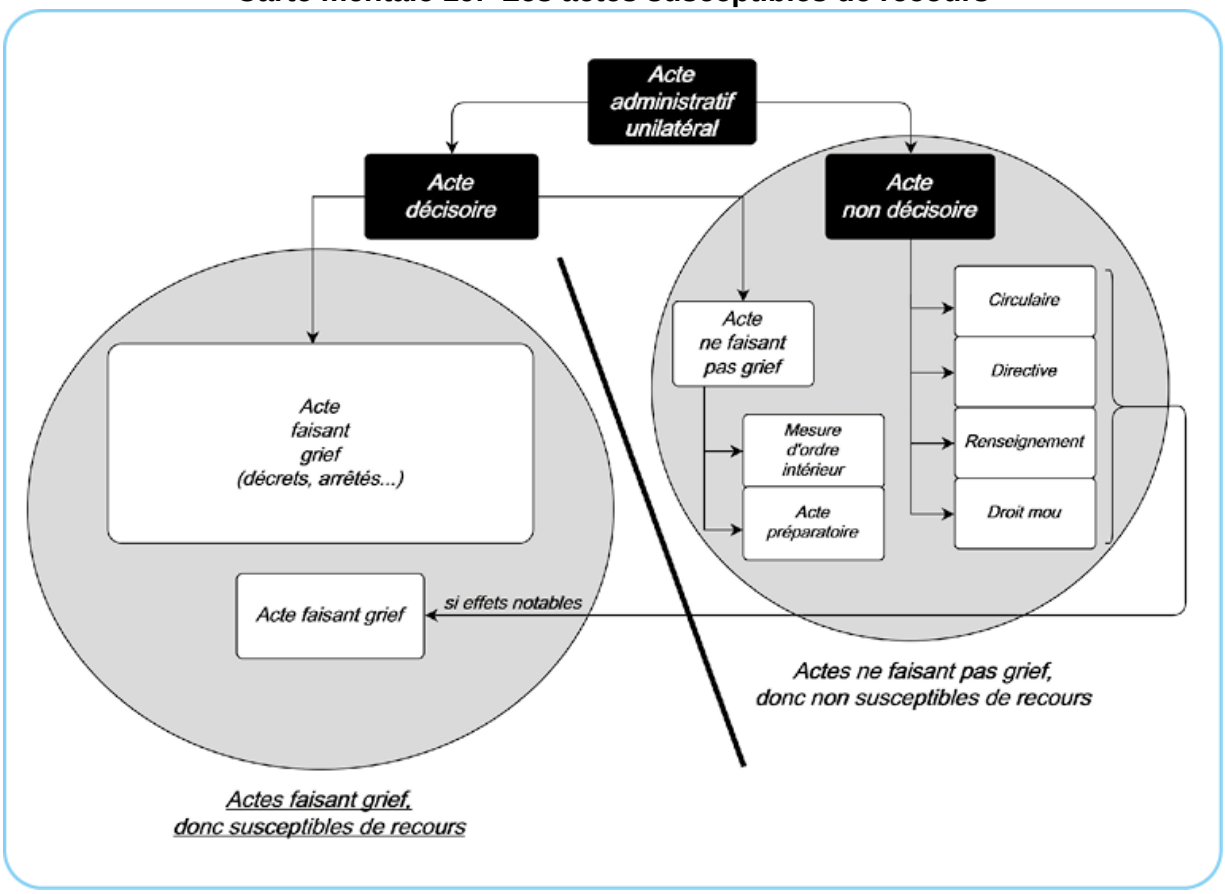
Décisions ne faisant pas grief	Objet	Règle contentieuse
Actes préparatoires	Ils sont pris en vue de l'édiction d'un acte administratif ultérieur	REP irrecevable mais possibilité d'invoquer l'illégalité de l'acte préparatoire par voie d'exception dans le cadre du recours exercé contre l'acte final (CE, sect., 15 oct. 1982, *Min. de l'éducation nationale c/Rode*)
Mesures d'ordre intérieur	Elles sont prises pour le fonctionnement interne du service public à l'égard des agents ou de certains usagers (ex. : détenus)	REP irrecevable (mais recul de la catégorie si bien que des actes antérieurement qualifiés de mesures d'ordre intérieur sont devenus susceptibles de recours)

365. Par exemple, s'agissant des actes relatifs aux détenus, le mouvement de recul des mesures d'ordre intérieur a débuté en 1995 lorsque le Conseil d'État a déclaré recevable le REP intenté contre une sanction disciplinaire prononcée à l'encontre d'un détenu (CE, ass., 17 févr. 1995, *Marie*, n° 97754, *Lebon*, p. 82). Plus récemment, le Conseil d'État a jugé que « pour déterminer si une décision relative à un changement d'affectation d'un détenu d'un établissement pénitentiaire à un autre constitue un acte administratif susceptible de recours pour excès de pouvoir, il y a lieu d'apprécier sa nature et l'importance de ses effets sur la situation des détenus » (CE, sect., 14 déc. 2007, *Boussouar*, n° 290730, *Lebon*, p. 495). Dès lors, un changement d'affectation d'un établissement pour peines vers une maison d'arrêt constitue un acte administratif susceptible de faire l'objet d'un REP compte tenu des régimes différents d'incarcération entre ces deux types d'établissement. En revanche, les décisions de changement d'affectation entre établissements de même nature ne modifient pas le régime d'incarcération et constituent donc des mesures d'ordre

intérieur à moins que les libertés et les droits fondamentaux des détenus, tel le droit à une familiale normale, ne soient en cause (V. par ex. : CE, 27 mai 2009, *Miloudi*, n° 322148, *Lebon*, p. 209).

366. S'agissant des actes relatifs aux fonctionnaires, le Conseil d'État a également donné une grille d'analyse en indiquant que « les mesures prises à l'égard d'agents publics qui, compte tenu de leurs effets, ne peuvent être regardées comme leur faisant grief, constituent de simples mesures d'ordre intérieur insusceptibles de recours » et a ajouté « qu'il en va ainsi des mesures qui, tout en modifiant leur affectation ou les tâches qu'ils ont à accomplir, ne portent pas atteinte aux droits et prérogatives qu'ils tiennent de leur statut ou à l'exercice de leurs droits et libertés fondamentaux, ni n'emportent perte de responsabilités ou de rémunération » si bien que « le recours contre de telles mesures, à moins qu'elles ne traduisent une discrimination, est irrecevable » (CE, sect., 25 sept. 2015, *Mme Bourjolly*, n° 372624, *Lebon*, p. 322).

Carte mentale 19. Les actes susceptibles de recours



Section 2. Le délai de recours

367. Contrairement à la procédure civile, l'exercice du recours juridictionnel en contentieux administratif est, en principe, enfermé dans un délai afin de trouver un équilibre entre deux exigences contraires, le droit à un recours et la sécurité juridique. Le respect du délai est une condition de recevabilité non régularisable. Autrement dit, tout recours déposé hors délai est nécessairement irrecevable. De plus, il s'agit d'un moyen d'ordre public que le juge doit soulever d'office (CE, 21 janv. 1966, *Demoiselle Guerre*, n° 60884, *Lebon T.*, p. 1066). Néanmoins, il existe deux tactiques contentieuses usuelles permettant au requérant de contourner l'expiration du délai.

368. La première, **l'exception d'illégalité**, permet au requérant, à l'appui de conclusions dirigées contre une décision administrative, de demander au juge de constater l'illégalité d'un acte antérieur qui en constitue la base légale et de déclarer ce dernier inapplicable au litige (CE, 13 mai 1910, *Cie des tramways de l'Est parisien*, n° 29224, *Lebon*, p. 389). Cette possibilité est ouverte, s'agissant des actes réglementaires, à tout moment. Cependant, le Conseil d'État a limité l'étendue du contrôle du juge dans le cadre d'une exception d'illégalité contre un acte réglementaire en estimant que désormais seules la légalité des règles fixées par l'acte réglementaire, l'incompétence de l'auteur de l'acte et l'existence d'un détournement de pouvoir peuvent être invoquées et non plus les conditions d'édiction de l'acte, c'est-à-dire les vices de forme et de procédure (CE, ass., 18 mai 2018, *Féd. des finances et affaires économiques de la CFDT*, préc.).

369. La seconde, **la contestation d'un refus d'une demande d'abrogation de l'acte illégal**, permet au requérant de demander à l'administration d'abroger l'acte contesté. En effet, en vertu de l'article L. 243-2 du CRPA qui reprend la jurisprudence *Alitalia* (CE, ass., 3 févr. 1989, *Cie Alitalia*, n° 74052, *Lebon*, p. 44), « l'administration est tenue d'abroger expressément un acte réglementaire illégal ou dépourvu d'objet ». Si l'administration abroge l'acte litigieux, le requérant ayant obtenu ce qu'il veut, n'aura pas besoin de saisir le juge. Si l'administration refuse expressément d'abroger ou ne répond pas à la demande, sa décision

(explicite de rejet dans le premier cas, implicite de rejet au bout d'un délai de deux mois dans le second cas) pourra être contestée dans le délai classique du recours contentieux.

370. L'étude du délai de recours suppose de s'intéresser à sa durée et à son calcul.

§ 1. La durée du délai

371. Qu'il s'agisse du délai de droit commun ou des délais spéciaux, le délai de recours contentieux est relativement bref pour prendre en considération le besoin de stabilité juridique de l'action administrative.

372. En principe, les décisions administratives peuvent faire l'objet d'un recours devant le juge dans un délai de *deux mois* à compter de leur notification ou de leur publication (art. R. 421-1 du CJA). Cependant, ce délai de droit commun connaît des exceptions comme l'indique l'article R. 421-4 du CJA.

373. Pour certains contentieux, les textes prévoient un délai spécifique **plus court** que le délai de deux mois. Par exemple, les recours contre les décisions de l'OFPRA devant la CNDA (art. R. 733-9 du CESEDA) ou les recours relevant des juridictions spécialisées de la tarification sanitaire et sociale (art. L. 351-1 du CASF) doivent être déposés dans le délai d'un mois. Les requérants doivent agir avec encore plus de célérité dans le cadre de la contestation des résultats des élections municipales puisque les recours doivent être parvenus à la juridiction au plus tard à dix-huit heures le cinquième jour qui suit l'élection (art. R. 119 du code électoral). Le contentieux des étrangers repose également sur de nombreux délais spécifiques, notamment en matière d'obligation de quitter le territoire français (OQTF).

Principaux recours en contentieux des étrangers	Délai
Refus de titre sans mesure d'éloignement	2 mois (délai de droit commun)
Refus de titre accompagné d'une OQTF prise en application du 3° de l'article L. 611-1 du CESEDA assortie d'un délai de départ volontaire	30 jours (art. R. 614-4 du CJA)
OQTF prise à l'encontre d'un étranger entré régulièrement sur le territoire mais s'y étant maintenu sans titre de séjour en application du 1° de l'article L. 611-1 du CESEDA, assortie d'un délai de départ volontaire	15 jours (art. L. 614-5 du CJA)
OQTF sans délai de départ volontaire	48 heures

	(art. L. 614-6 du CJA)
OQTF avec ou sans délai de départ volontaire, avec assignation à résidence ou placement en rétention administrative	48 heures (art. L. 614-8 du CJA)

374. Bien que cela soit plus exceptionnel, il existe aussi des délais de recours dérogatoires **plus longs** que le délai de deux mois. Ainsi, les recours contre les autorisations d'exploiter une installation classée peuvent être intentés par les tiers dans un délai de quatre mois à compter du premier jour de leur publication ou de leur affichage (art. R. 514-3-1 du code de l'environnement).

375. Enfin, il existe quelques cas dans lesquels l'accès au juge n'est enfermé dans **aucun délai**. Tel était le cas, historiquement, pour les recours déposés en matière de travaux publics. L'article 10 du décret JADE n° 2016-1480 du 2 novembre 2016 a mis fin à cette exception si bien que le délai de droit commun s'applique désormais à toutes les requêtes présentées après l'entrée en vigueur de la réforme, c'est-à-dire à partir du 1er janvier 2017. Actuellement, l'article R. 421-3 du CJA prévoit deux hypothèses de dispenses :

- en cas de décision implicite de rejet d'une demande alors que la mesure sollicitée ne peut être prise que par décision ou sur avis des assemblées locales ou de tous autres organismes collégiaux ;
- en cas de décision implicite de rejet d'une demande lorsque la réclamation tend à obtenir l'exécution d'une décision de la juridiction administrative.

376. La jurisprudence prévoit quant à elle une dispense de délai pour les actes inexistants, qui correspondent aux actes entachés d'une illégalité particulièrement grave, comme par exemple les nominations pour ordre d'un agent public (CE, ass., 15 mai 1981, *Maurice*, n° 33041, *Lebon*, p. 221).

377. Le délai applicable est celui en vigueur à la date à laquelle la décision attaquée a été prise (CE, sect., 13 nov. 1959, *Cne de Pointe-à-Pitre*, n° 39590, *Lebon*, p. 593 ; confirmée récemment par CE, sect., 15 févr. 2019, *Cne de Cogolin*, n° 401384, *Lebon*, p. 26).

378. Le déclenchement du délai diffère selon la forme de la décision (explicite ou implicite).

379. Pour les décisions **implicites**, qui, par définition, ne font pas l'objet de mesure de publicité, le déclenchement du délai de recours a lieu le jour de l'intervention de la décision implicite (art. R. 421-2 du CJA), à condition toutefois que l'administration ait délivré à l'administré un accusé réception de sa demande (CE, 17 avr. 1989, *Boyer*, n° 82480, *Lebon*, p. 113 ; repris désormais à l'article L. 112-6 et R. 112-5 du CRPA) contenant, notamment, les délais et voies de recours ainsi que la date à laquelle, à défaut de décision expresse, sa demande sera réputée acceptée ou rejetée (art. R. 421-5 du CJA). Le juge vérifie minutieusement les indications fournies et considère irrégulière, et par conséquent ne faisant pas courir le délai contentieux, une notification mentionnant le délai de recours mais n'indiquant pas les voies de recours (CE, 15 nov. 2006, *Toquet*, n° 264636, *Lebon T.*, p. 713). Enfin, si, au cours de ce délai contentieux, l'administration émet une décision expresse de rejet sur la demande qui lui avait été faite, un nouveau délai de recours contentieux commence à courir à compter de la notification de cette décision (art. R. 421-2 du CJA).

380. Pour les décisions **explicites**, l'article R. 421-1 du CJA énonce qu'elles peuvent faire l'objet d'un recours dans un délai de deux mois à partir de leur publication (acte réglementaire ou mixte) ou de leur notification (acte individuel). Toutefois, le délai ne commence à courir s'agissant des actes individuels que si la mesure d'information contenait les voies et délais de recours (art. R. 421-5 du CJA).

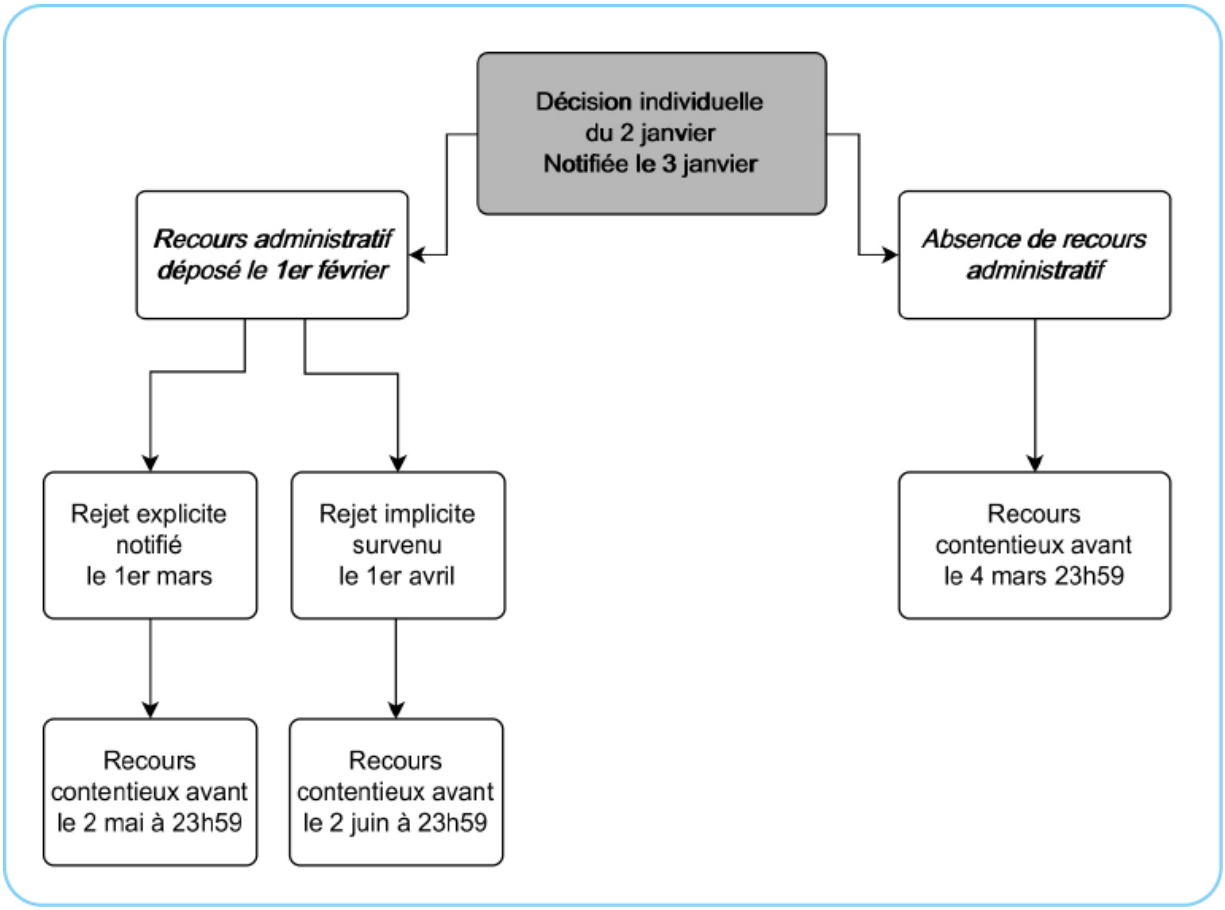
381. Néanmoins, la jurisprudence tempère la rigueur de cette règle dans deux situations pour limiter l'insécurité juridique autour des décisions qui n'ont pas été notifiées ou qui l'ont été sans mention des voies et délais de recours : la *théorie de la connaissance acquise* et la *théorie du délai raisonnable*.

382. D'une part, le Conseil d'État estime que lorsqu'un administré avait connaissance de la décision contestée en l'absence de notification, le délai de recours contentieux court à partir de la date à laquelle il est établi avec certitude qu'il connaissait son existence. Le juge est assez rigoureux sur l'existence de cette connaissance acquise puisqu'il ne la reconnaît que lorsque le requérant a eu une connaissance complète de la décision et « dans

des conditions et garanties équivalentes à la notification prévue par l'article R. 421-5 du CJA » (CE, 1er juill. 2009, *Soc. Holding JLP*, n° 312260, *Lebon T.*, p. 886).

383. D'autre part, si le Conseil d'État confirme que l'absence de notification rend inopposable le délai de recours fixé par le CJA, en revanche, il précise depuis peu que le requérant n'est pas pour autant autorisé à agir à tout moment, comme cela était le cas auparavant, et qu'il doit déposer son recours dans un délai raisonnable suivant la notification de l'acte, qui, en règle générale et sauf circonstances particulières dont se prévaudrait le requérant, est d'environ un an (CE, ass., 13 juill. 2016, *Czabaj*, n° 387763, *Lebon*, p. 340). Cette jurisprudence est fondée sur le principe de sécurité juridique « qui implique que ne puissent être remises en cause sans condition de délai des situations consolidées par l'effet du temps » et qui « fait obstacle à ce que puisse être contestée indéfiniment une décision administrative individuelle qui a été notifiée à son destinataire, ou dont il est établi, à défaut d'une telle notification, que celui-ci en a eu connaissance ». Apparue à propos d'une décision relative à la pension de retraite d'un agent public, elle a été étendue aux recours contre une décision à objet pécuniaire (CE, 9 mars 2018, *Communauté d'agglomération du pays roussillonnais*, n° 405355, *Lebon T.*, p. 532), contre un titre exécutoire (CE, 9 mars 2018, *Communauté d'agglomération du pays ajaccien*, n° 401386, *Lebon T.*, p. 532), contre un permis de construire en droit de l'urbanisme (CE, 9 nov. 2018, *M. Valière et a.*, n° 409872, *Lebon T.*, p. 532). Elle n'est toutefois pas applicable au référé précontractuel qui peut être appliqué à tout moment tant que le contrat n'a pas été conclu (CE, 12 juill. 2017, *Soc. études créations et informatique*, n° 410832, inédit) et aux actions en responsabilité qui peuvent être exercées à tout moment sous réserve d'une demande préalable à l'administration (CE, 17 juin 2019, *Centre hospitalier de Vichy*, n° 413097, *Lebon*, p. 214).

Carte mentale 20. Le délai de recours contentieux



§ 2. Le calcul du délai

384. En principe, le délai de recours contentieux devant les juridictions administratives est un *délai franc* (CE, sect., 4 juin 1954, *Cne de Décines-Charpieu*, n° 9041, *Lebon*, p. 336), ce qui signifie que son premier jour est le lendemain du jour de son déclenchement et son dernier jour est le lendemain du jour de son échéance (CE, avis, 1er juill. 2020, *M. Saturday*, n° 438152, *Lebon T.*, p. 607). Ainsi, pour une décision publiée ou notifiée le 19 mars, le délai de recours commence à courir le 20 mars et s'achève le 21 mai. En outre, si le jour d'expiration du délai est un jour non ouvrable (samedi, dimanche ou jour férié), l'expiration du délai est reportée au premier jour ouvrable suivant (CE, 19 sept. 2014, *Soc. Ortec Méca*, n° 362568, *Lebon T.*, p. 781). Le caractère franc du délai de recours contentieux n'est toutefois pas une règle absolue, comme le confirme la jurisprudence qui est régulièrement amenée à se prononcer sur ce caractère à l'égard des différents délais spéciaux (CE, 13 déc. 1989, *Élection d'un adjoint au maire de Matemale*, n° 108278, *Lebon T.*, p. 703 : absence de

délai franc concernant le délai de recours de 15 jours du préfet contre l'élection d'un adjoint au maire ; CE, 10 févr. 2006, *Mme Oprea*, n° 273484, *Lebon T.*, p. 901 : absence de délai franc concernant le délai de recours de 48 heures contre les décisions d'obligation de quitter le territoire sans délai, qui se calcule d'heures à heures ; en revanche, CE, avis, 30 juill. 2021, *M. Hoseini*, n° 452878, *Lebon T.*, à paraître : le délai de recours de 15 jours prévu à l'article L. 614-5 du CESEDA présente le caractère d'un délai franc).

385. Le calcul du délai doit tenir compte d'éventuelles hypothèses de *prorogation* ou de *prolongation* du délai.

386. L'exercice d'un recours administratif préalable avant la saisine du juge administratif **proroge** le délai de recours contentieux. Toutefois, comme l'indique l'article L. 411-2 du CRPA, la prorogation du délai de recours contentieux par l'exercice d'un recours gracieux ou hiérarchique ne vaut qu'à la condition que le recours administratif ait été intenté avant l'expiration de ce délai. Plus précisément, cela signifie que l'introduction d'un recours administratif a pour effet d'interrompre le délai de recours contentieux, lequel « court de nouveau, pour sa totalité à compter de la notification de la décision statuant sur le recours » administratif (CE, 8 juill. 2011, *Botella*, n° 342113, *Lebon*, p. 323). Historiquement, l'exercice successif de deux recours administratifs (de même nature ou non) ne permet pas de bénéficier de deux prorogations (CE, 27 févr. 1935, *Sieurs Séguéla et a.*, n° 28348, *Lebon*, p. 249 ; V. plus récemment : CE, 11 mars 2009, *Cantat*, n° 294765, *Lebon T.*, p. 634). Toutefois, l'article L. 411-2 du CRPA atténue cette règle en précisant que « lorsque dans le délai initial du recours contentieux ouvert à l'encontre de la décision, sont exercés contre cette décision un recours gracieux et un recours hiérarchique, le délai du recours contentieux, prorogé par l'exercice de ces recours administratifs, ne recommence à courir à l'égard de la décision initiale que lorsqu'ils ont été l'un et l'autre rejetés ». S'agissant du RAPO, il n'a pas pour effet de proroger le délai de recours contentieux dès lors que la saisine du juge est irrecevable avant l'exercice de ce recours. En revanche, la décision prise à la suite du RAPO se substitue à la décision initiale (art. L. 412-7 du CRPA) de sorte que c'est à l'égard de cette seconde décision que court le délai de recours contentieux.

387. Ensuite, une demande d'aide juridictionnelle déposée dans le délai de recours contentieux proroge également ce délai qui recommence à courir à compter du jour de la réception par l'intéressé de la notification de la décision du bureau d'aide juridictionnelle ou, si elle est plus tardive, de la date à laquelle un auxiliaire de justice a été désigné (V. art. 43 du décret n° 2020-1717 du 28 décembre 2020 ; V. égal. : CE, 1er juill. 2020, *Paulo Calado*, n° 426203, *Lebon*, p. 274).

388. Enfin, la crise sanitaire liée au Covid-19 a conduit à la création d'une hypothèse inédite de prorogation du délai de recours contentieux. En effet, le législateur a décidé de créer un régime général de prorogation des délais de recours contentieux. Ainsi, tout recours qui aurait dû être intenté entre le 12 mars et le 23 juin 2020 est réputé avoir été fait à temps s'il a été effectué dans un délai qui ne peut excéder, à compter de la fin de cette période, le délai légalement imparti pour agir, dans la limite de deux mois (V. art. 2 de l'ordonnance n° 2020-306 du 25 mars 2020 et art. 15 de l'ordonnance n° 2020-306 du 25 mars 2020 ; V. pour une application : CE, 14 déc. 2020, *Halifa*, n° 442580, inédit). Le Conseil d'État a indiqué que « ces dispositions sont applicables aux délais de recours prescrits par la loi ou le règlement ainsi que par la jurisprudence » de sorte qu'elles le sont, « au délai de deux mois, à compter de l'accomplissement des mesures de publicité appropriées, dont disposent les tiers souhaitant contester la validité d'un contrat » (CE, avis, 3 févr. 2022, *Soc. Osiris Sécurité Run*, n° 457527, à paraître au *Lebon*).

389. À côté de ces hypothèses de prorogation du délai, il existe aussi des hypothèses de **prolongation** du délai. L'article R. 421-7 du CJA accorde à certains requérants un délai supplémentaire qui s'ajoute au délai de recours contentieux. Communément appelé « délai de distance », il bénéficie aux personnes demeurant en outre-mer (un mois supplémentaire), aux personnes ne résidant pas dans la collectivité d'outre-mer où le tribunal saisi a son siège (un mois supplémentaire) et aux personnes résidant à l'étranger (deux mois supplémentaires).

390. L'expiration du délai de recours contentieux entraîne plusieurs conséquences.

391. D’abord, elle rend irrecevable toute requête déposée au-delà du délai. Aucune régularisation n’étant possible, le juge administratif saisi peut donc rejeter la requête par voie d’ordonnance (art. R. 222-1 du CJA).

392. Ensuite, elle a aussi un effet sur le requérant ayant introduit son recours dans le respect du délai dans la mesure où elle cristallise l’instance en cours. Cela signifie que l’expiration du délai de recours contentieux fige les éléments du litige. Ainsi, le requérant ne peut plus présenter de conclusions nouvelles si bien que la nature de son recours (REP ou RPC par exemple) ne peut plus évoluer (CE, 16 mai 1924, *Sieur Jourda de Vaux*, n° 60400, *Lebon*, p. 483). Par exemple, il lui est impossible d’assortir sa demande d’annulation de conclusions à fin d’indemnisation, lesquelles seront jugées tardives. En revanche, il peut faire évoluer ses conclusions initiales dès lors que les éléments nouveaux présentent, avec ces dernières, un lien suffisant (CE, 21 mars 2011, *Cne des Saintes-Maries-de-la-Mer*, n° 339062, *Lebon T.*, p. 1094). S’agissant des moyens, les conséquences de l’expiration du délai de recours contentieux sont moins radicales. Il est seulement impossible pour le requérant de soulever des moyens se rattachant à une cause juridique nouvelle (CE, 20 févr. 1953, *Soc. Intercopie*, n° 9772, *Lebon*, p. 88). Par exemple, dans le cadre d’un REP, le requérant qui n’a soulevé que des moyens de légalité interne, ne pourra plus faire valoir des moyens de légalité externe.

393. Enfin, l’expiration du délai contentieux produit des effets sur la régularisation des requêtes irrecevables. En effet, certaines irrecevabilités ne peuvent être régularisées que dans le délai de recours contentieux. C’est le cas par exemple de l’exigence de motivation de la requête qui impose que cette dernière contienne des conclusions et des moyens (art. R. 411-1 du CJA). Si le requérant dépose une requête non motivée, il ne peut fournir ses arguments que jusqu’à l’expiration du délai de recours contentieux (art. R. 411-1 du CJA). À défaut, sa requête sera jugée irrecevable.

Partie 3
L’instance

394. L’instance correspond à la période qui s’écoule entre le dépôt de la requête et le dénouement de l’affaire qui intervient lors du prononcé du jugement. Elle peut être divisée en deux phases : la phase d’instruction et la phase de jugement. Avant de les envisager successivement, il convient d’étudier les principes généraux de l’instance.

Titre 1

Le cadre général de l’instance

395. Avant de présenter les principes généraux applicables à l’instance devant le juge administratif, il convient d’exposer les éléments qui constituent l’instance.

Chapitre 1

Les données de l’instance

396. Lorsque le juge administratif est saisi d’une requête, une instance s’ouvre et oppose plusieurs parties, principalement un requérant et un défendeur. Elle donne par ailleurs lieu à des écritures de la part de ces parties qui comportent des conclusions et des moyens.

Section 1. Les parties

397. L’instance devant le juge administratif est susceptible d’opposer une pluralité de protagonistes. Il est nécessaire de déterminer, parmi eux, ceux qui disposent de la qualité de partie et ceux qui ne sont présents qu’en tant qu’intervenants. La distinction est importante pour délimiter le champ d’application du principe du contradictoire ou encore pour déterminer les voies de recours ouvertes contre la décision juridictionnelle.

398. Le requérant et le défendeur constituent les parties originaires. Parmi les tiers appelés à l’instance, certains peuvent bénéficier de la qualité de partie, d’autres demeurent des intervenants.

§ 1. Les parties originaires

399. Parmi les parties originaires, figurent le demandeur, c’est-à-dire l’auteur de la requête, et le défendeur, c’est-à-dire celui qui est mis en cause par le demandeur. Pour rappel, le requérant peut être une personne privée (physique ou morale) ou une personne publique. Son identification ne pose pas de difficulté puisque la requête doit, pour être recevable, comporter son nom et son domicile (art. R. 411-1 du CJA). Le défendeur, quant à lui, est en principe la personne publique qui a pris la décision administrative attaquée, celle dont le requérant recherche la responsabilité ou encore celle dont le contrat est contesté. Toutefois, il existe des hypothèses dans lesquelles le défendeur est par exception une personne privée. Tel est le cas

dans le contentieux des contraventions de grande voirie ou encore dans celui des contrats publics, lorsque la personne publique recherche la responsabilité de son cocontractant.

400. À ces parties présentes dès l'ouverture de l'instance, il faut en ajouter d'autres que l'on rencontre dans certains litiges spécifiques.

401. Par exemple, dans le cadre d'une action en responsabilité intentée par une personne victime d'un dommage corporel, la caisse de sécurité sociale est obligatoirement appelée par le juge administratif à l'instance en vertu de l'article L. 376-1 du CSS afin qu'elle puisse réclamer au responsable le remboursement des frais qu'elle a exposés pour la prise en charge de la victime. Elle bénéficie ainsi de la qualité de partie alors même qu'elle n'a pas exercé le recours. Inversement, lorsqu'une caisse de sécurité sociale introduit une action en responsabilité contre le responsable, la victime est appelée à l'instance et devient demandeur à l'action.

402. Le second exemple concerne les contentieux triangulaires tels ceux relatifs aux autorisations d'urbanisme. Le REP intenté contre une telle autorisation intéresse trois personnes distinctes : le demandeur, l'administration qui a délivré l'autorisation et le bénéficiaire de cette dernière. Les intérêts de ce bénéficiaire sont nécessairement en jeu puisque l'éventuelle annulation de l'autorisation par le juge aura pour effet de le priver de la possibilité de réaliser les travaux projetés. Un tel recours présente donc la particularité d'opposer un administré à l'administration et à un autre administré, le bénéficiaire de l'autorisation d'urbanisme, qui devient défendeur à l'instance, à côté de l'administration qui a édicté l'acte. Il appartient donc au juge administratif saisi de communiquer la requête à ces deux défendeurs. Pour éviter l'effet de surprise pour le bénéficiaire de l'autorisation, le code de l'urbanisme impose au requérant, sous peine d'irrecevabilité de sa requête, de notifier son recours à l'auteur de la décision et au titulaire de l'autorisation (art. R. 600-1 du code de l'urbanisme). La notification doit intervenir par lettre recommandée avec accusé de réception, dans un délai de 15 jours francs à compter du dépôt du recours. Cette formalité vise, « dans un but de sécurité juridique, à permettre au bénéficiaire d'une autorisation d'urbanisme, ainsi qu'à l'auteur

de cette décision, d'être informés à bref délai de l'existence d'un recours contentieux dirigé contre elle » (CE, sect., 13 mars 2015, *Mme Ciaudo*, n° 358677, *Lebon*, p. 91).

§ 2. Les parties rejoignant l'instance en cours

403. Divers tiers sont susceptibles de prendre part à une instance en cours devant le juge administratif. Certains acquièrent la qualité de partie. Cette hypothèse résulte de la possibilité offerte aux parties originaires, et non au juge qui ne peut ni le faire d'office, ni inviter les parties à le faire, d'appeler à tout moment de l'instance un tiers afin qu'une condamnation soit prononcée contre lui (CE, 26 mars 1958, *Synd. intercommunal des eaux de la Lomagne*, n° 32819, *Lebon*, p. 198). Elle se rencontre principalement en matière de responsabilité quand les parties originaires considèrent que le dommage a été causé par une pluralité d'auteurs. La personne tierce peut être appelée par le requérant, dans le cadre d'un appel en cause ou par le défendeur dans le cadre d'un appel en garantie. Dans les deux hypothèses, la personne appelée devient une partie au litige en qualité de défendeur.

404. Après avoir reçu communication de l'ensemble de la procédure, l'appelé peut produire un mémoire en défense qui se trouve soumis au principe du contradictoire. Par ailleurs, il dispose des mêmes voies de recours (appel et pourvoi en cassation) que les parties originaires contre le jugement rendu.

§ 3. Les intervenants

405. D'autres tiers qui rejoignent l'instance en cours demeurent de simples intervenants. La situation se rencontre dans deux cas de figure.

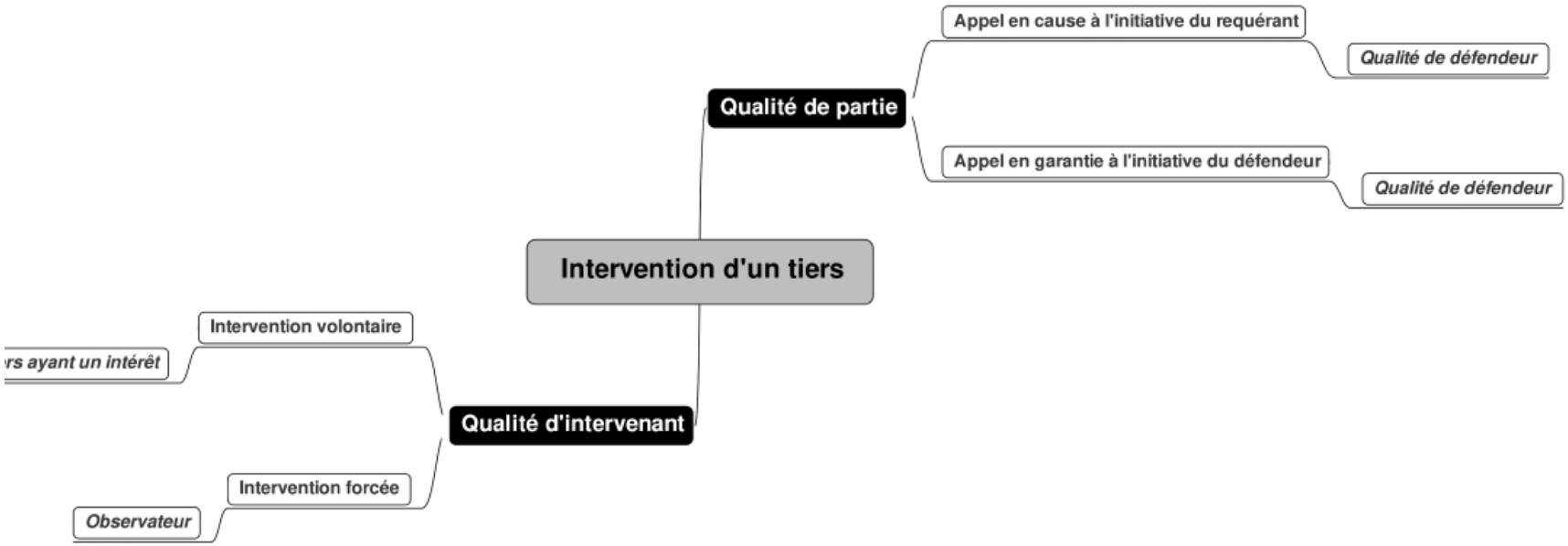
406. D'une part, des personnes peuvent prendre part à l'instance **de manière volontaire**. Elles peuvent le faire à tout moment de la procédure par un mémoire distinct de celui des parties (art. R. 632-1 du CJA). Pour que l'intervention soit recevable, le tiers doit justifier d'un intérêt suffisant eu égard à la nature et à l'objet du litige (CE, sect., 25 juill. 2013, *OFPRA*, n° 350661, *Lebon*, p. 224). Il peut s'agir par exemple de syndicats qui décident d'intervenir dans un litige opposant un fonctionnaire à son administration employeur. Le tiers ne peut pas présenter de conclusions propres de sorte qu'il ne peut intervenir qu'au soutien des conclusions de

l’une des parties (CE, 5 févr. 1988, *Min. de l’intérieur et de la décentralisation c/Surette*, n° 76595, *Lebon*, p. 960). On parle d’intervention en demande si le tiers appuie les conclusions du demandeur et d’intervention en défense s’il soutient celles du défendeur. En revanche, il peut soulever des moyens propres à condition que ceux-ci se rattachent aux causes juridiques ouvertes par les parties (CE, ass., 19 déc. 1986, *Synd. nat. des affaires culturelles FO*, n° 67022, *Lebon*, p. 285). Il ne peut pas soulever de QPC et peut seulement venir au soutien d’une telle question lorsqu’elle est soulevée par une partie à l’instance (CE, 22 févr. 2013, *Zoia*, n° 356245, *Lebon T.*, p. 774). Par ailleurs, l’intervenant volontaire ne peut prétendre au bénéfice du principe du contradictoire. Le président de la formation de jugement apprécie l’opportunité de communiquer le mémoire en intervention aux parties (art. R. 632-1 du CJA). En outre, le Conseil d’État a précisé que l’intervention ne saurait conférer au tiers un droit d’accès aux pièces de la procédure (CE, sect., 25 juill. 2013, *OFPRA*, préc.). Enfin, faute d’avoir la qualité de partie, l’intervenant ne peut pas contester le jugement par voie d’appel ou de cassation. Il peut seulement être à nouveau intervenant dans le cadre de ces recours s’ils sont introduits par les parties.

407. D’autre part, des tiers intéressés par le litige peuvent **être appelés à l’instance**, par le juge ou les parties, pour faire des observations. Il peut s’agir d’une personne publique (par exemple, le bénéficiaire d’une expropriation en cas de recours contre une déclaration d’utilité publique) ou d’une personne privée (par exemple, le titulaire d’un contrat en cas de contestation de ce dernier par un tiers évincé de la procédure de passation). Ces tiers ne sont alors ni parties, ni intervenants. Ils ne présentent ni conclusions, ni moyens et se bornent à formuler des observations qui sont ensuite communiquées aux parties. Par conséquent, ils ne peuvent exercer un appel ou un pourvoi en cassation contre le jugement rendu (CE, 20 déc. 2000, *Cne de Ville d’Avray*, n° 209329, *Lebon T.*, p. 1194). Depuis un décret n° 2010-164 du 22 février 2010, des procédures spécifiques permettant au juge de consulter un tiers afin d’obtenir un avis sur une question technique ne nécessitant pas d’investigations complexes (art. R. 625-2 du CJA) ou d’inviter toute personne, dont la compétence ou les connaissances seraient

de nature à l’éclairer utilement sur la solution à donner à un litige, à produire des observations d’ordre général (art. R. 625-3 du CJA). Cette dernière hypothèse correspond à la procédure de l’*amicus curiae*.

Carte mentale 21. Intervention d’un tiers


Intervention d'un tiers
Qualité de partie
Appel en cause à l'initiative du requérant
Qualité de défendeur
Appel en garantie à l'initiative du défendeur
Qualité de défendeur
Qualité d'intervenant
Intervention volontaire
rs ayant un intérêt
Intervention forcée
Observateur

Section 2. Les conclusions et les moyens

408. L'article R. 411-1 du CJA impose que la requête contienne l'exposé des faits et moyens ainsi que l'énoncé des conclusions soumises au juge. Il ajoute que « l'auteur d'une requête ne contenant l'exposé d'aucun moyen ne peut la régulariser par le dépôt d'un mémoire exposant un ou plusieurs moyens que jusqu'à l'expiration du délai de recours ». À défaut d'une telle production, la requête sera déclarée irrecevable.

§ 1. Les conclusions des parties

409. Les conclusions correspondent à l'objet de la demande, plus précisément à ce qui est demandé au juge de faire ou de dire. Elles émanent d'abord du demandeur qui doit les présenter dans le délai de recours contentieux. Au-delà de l'expiration du délai, il ne peut plus ajouter de conclusions nouvelles à sa requête, quand bien même celle-ci a été déposée dans le respect du délai de deux mois. C'est le principe d'immutabilité des conclusions. Le défendeur présente également des conclusions, lesquelles tendent le plus souvent au rejet de la requête.

410. Les conclusions présentées par les parties s'imposent au juge. Celui-ci a en effet l'obligation d'y répondre pour les accueillir ou les rejeter. C'est le principe d'interdiction de l'*infra petita*. Inversement, il ne peut statuer en principe au-delà des conclusions présentées devant lui en vertu de l'interdiction de l'*ultra petita*. Il existe toutefois des exceptions à ce principe, notamment dans les RPC en matière contractuelle. Par exemple, saisi d'un recours en contestation de validité d'un contrat par un tiers, le juge n'est pas lié par la demande d'annulation dont il est saisi. Il peut, en fonction du vice affectant le contrat, décider que la poursuite de l'exécution du contrat est possible, inviter les parties à prendre des mesures de régularisation dans un délai qu'il fixe, sauf à résilier ou résoudre le contrat, prononcer la résiliation du contrat, ou son annulation totale ou partielle (CE, ass., 4 avr. 2014, *Dpt du Tarn-et-Garonne*, préc.).

411. Les conclusions soumises au juge sont multiples. Plusieurs catégories peuvent être distinguées.

412. Les **conclusions principales** constituent le cœur de la demande et varient selon le type de recours exercé par le requérant. Elles sont présentées dans le tableau ci-dessous.

Principaux recours	Objet des conclusions principales
REP	Annuler l'acte administratif contesté
RPC objectif	Réformer l'acte administratif
RPC subjectif (responsabilité)	Condamner l'administration à indemniser les préjudices subis
RPC subjectif (contrat)	Annuler, résilier, modifier le contrat ou condamner l'administration à la reprise des relations contractuelles
Action en reconnaissance de droit	Reconnaître l'existence d'un droit au profit d'un groupe de personnes placées dans la même situation
Recours en appréciation de légalité	Dire si l'acte administratif déféré est illégal
Contravention de grande voirie	Condamner à une amende et à indemniser le dommage

413. Les **conclusions incidentes** constituent des conclusions secondaires qui s'ajoutent aux conclusions principales. Compte tenu de la diversité du lien qu'elles entretiennent avec ces dernières, les conclusions incidentes du requérant se subdivisent en plusieurs sous-catégories.

414. En premier lieu, les *conclusions conditionnelles* visent à demander quelque chose en plus dans l'hypothèse où les conclusions principales sont admises.

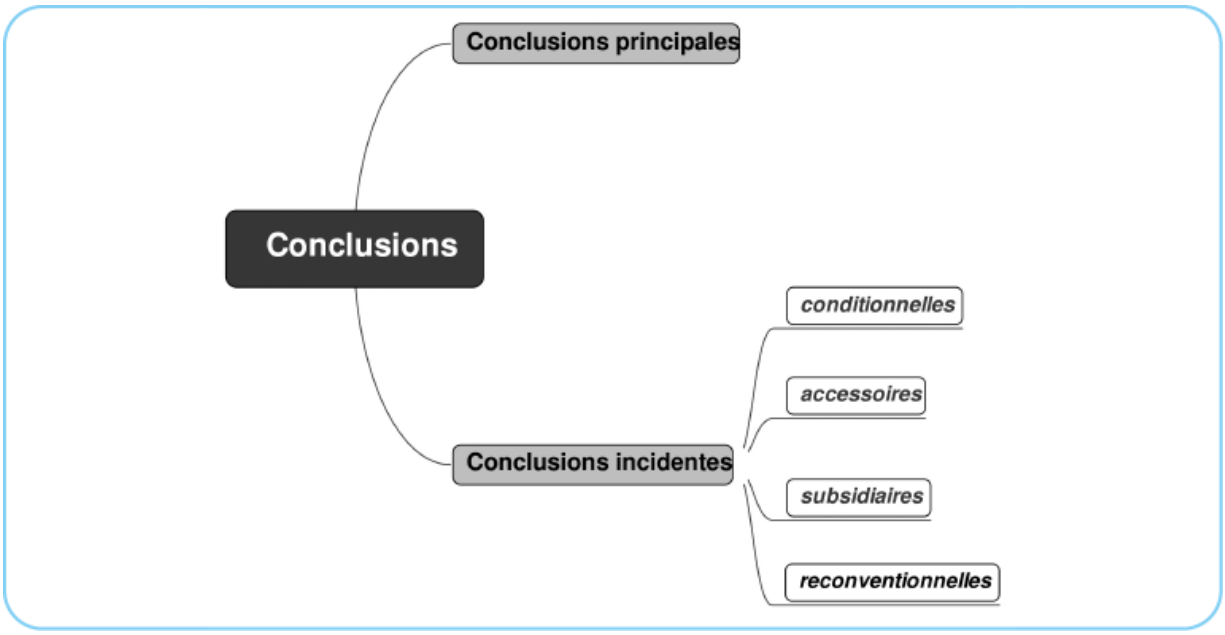
415. En second lieu, les *conclusions accessoires* visent à demander au juge d'assortir sa décision de différentes mesures s'il accueille les conclusions principales. À l'inverse, le rejet des conclusions principales emporte le rejet des conclusions accessoires. Il peut s'agir de conclusions à fin d'injonction, ou encore des conclusions tendant à la modulation dans le temps des effets de l'annulation. L'exemple le plus fréquent concerne la demande de frais irrépétibles formulée par le requérant et le défendeur sur le fondement de l'article L. 761-1 du CJA. Ces conclusions visent à ce que la partie adverse soit condamnée à verser à la partie qui en a fait la demande une somme d'argent au titre des frais exposés et non compris dans les dépens. Il s'agit plus concrètement des frais liés à l'instance (ex. : honoraires d'avocat) qui ne font pas partie des dépens, lesquels comprennent les frais d'expertise, d'enquête et de toute autre mesure

d’instruction dont les frais ne sont pas à la charge de l’État et sont mis d’office à la charge de toute partie perdante en vertu de l’article R. 761-1 du CJA. Le juge ne peut faire droit à ces conclusions que s’il accueille les conclusions principales. Dans le cadre d’un REP, il peut donc accueillir les conclusions présentées à ce titre par le requérant lorsqu’il annule l’acte administratif contesté ou celles présentées à ce titre par le défendeur lorsqu’il rejette la requête. L’article L. 761-1 du CJA prévoit toutefois que le juge tient compte de l’équité ou de la situation économique de la partie condamnée et qu’il peut, même d’office, pour des raisons tirées des mêmes considérations, dire qu’il n’y a pas lieu à cette condamnation.

416. En troisième lieu, les *conclusions subsidiaires* ont vocation à être examinées en cas de rejet des conclusions principales (ex. : demande d’annulation partielle de l’acte administratif attaqué si la demande d’annulation totale est rejetée). Elles dérogent donc au principe selon lequel le juge doit se prononcer sur toutes les conclusions présentées par les parties. En effet, il n’y a lieu de répondre aux conclusions présentées à titre subsidiaire que si les conclusions principales sont rejetées. En revanche, si les conclusions principales sont entièrement accueillies, il n’est pas statué sur les conclusions subsidiaires.

417. En dernier lieu, les *conclusions reconventionnelles* ne peuvent émaner que du défendeur. Elles consistent à demander au juge, après avoir sollicité à titre principal le rejet de la requête, de condamner le requérant. Elles se rencontrent principalement en matière contractuelle. Par exemple, le défendeur dont la responsabilité contractuelle pour faute est recherchée, peut demander à son tour l’engagement de la responsabilité de son cocontractant en invoquant à son tour une faute contractuelle de ce dernier. Les conclusions reconventionnelles peuvent aussi consister à demander l’engagement de la responsabilité du requérant pour recours abusif. Si de telles conclusions sont irrecevables dans le cadre d’un REP (CE, sect., 24 nov. 1967, *Noble*, n° 66271, *Lebon*, p. 443) ou en contentieux électoral (CE, 21 déc. 1977, *Élections municipales de Crolles*, n° 08374, *Lebon*, p. 525), le défendeur est en revanche recevable, dans le RPC subjectif, à demander réparation du préjudice subi du fait du caractère abusif de la requête (CE, sect., 4 juill. 1980, *SA Forrer et Cie*, n° 03433, *Lebon*, p. 307).

Carte mentale 22. Conclusions



§ 2. Les moyens

418. Les moyens correspondent aux arguments de droit et de fait qui fondent les conclusions des parties. Le juge administratif a pour mission d'examiner ces moyens et de dire s'ils sont fondés ou non, afin de se prononcer sur les conclusions présentées devant lui.

419. Dès l'introduction de sa requête, le requérant doit fournir au juge les éléments de droit et de fait qui justifient sa demande (ex. : moyens d'illégalité dans le cadre du REP). S'il ne l'a pas fait, il doit régulariser sa requête en exposant ses moyens au plus tard avant l'expiration du délai de recours contentieux (art. R. 411-1 du CJA). En principe, le requérant est autorisé à soulever n'importe quel moyen dans le cadre de sa requête, son intérêt à agir étant apprécié par rapport aux conclusions qu'il présente et non par rapport aux moyens soulevés. Cependant, des exceptions ont été instituées dans le contentieux contractuel. Les administrés qui contestent un contrat administratif vis-à-vis duquel ils sont tiers ne peuvent soulever que des vices en rapport direct avec l'intérêt lésé dont ils se prévalent ou ceux d'une gravité telle que le juge devrait les relever d'office (CE, ass., 4 avr. 2014, *Dpt du Tarn-et-Garonne*, préc.).

420. Une fois le délai de recours contentieux expiré, la possibilité pour le requérant d'invoquer de nouveaux moyens est limitée. L'état du droit fait intervenir la notion de cause juridique qui se définit comme un ensemble de

moyens homogènes. Ainsi, le requérant ne peut soulever que des moyens nouveaux qui se rattachent à une cause juridique déjà ouverte grâce aux moyens soulevés avant l'expiration du délai de recours contentieux. Les moyens qui relèvent d'une cause juridique nouvelle seront irrecevables. Par exemple, dans le cadre du REP, les moyens de légalité susceptibles d'être soulevés à l'encontre de l'acte administratif contesté se répartissent en deux causes juridiques distinctes. Ainsi, les moyens tirés de l'incompétence, du vice de procédure et du vice de forme relèvent de la légalité externe, alors que l'erreur de droit, l'erreur de fait, l'erreur de qualification juridique des faits et le détournement de pouvoir se rattachent à la légalité interne. Si le requérant n'invoque, avant l'expiration du délai de recours contentieux, qu'un moyen tiré du détournement de pouvoir, il ne pourra enrichir son argumentation qu'en soulevant d'autres moyens de légalité interne mais il ne pourra plus, en principe, invoquer des moyens relatifs à la légalité externe. Dans le cadre d'une action indemnitaire, la responsabilité pour faute et la responsabilité sans faute correspondent à des causes juridiques distinctes. Il en résulte que le requérant qui n'a fondé sa requête que sur le terrain de la responsabilité sans faute ne peut plus invoquer la responsabilité pour faute après l'expiration du délai de recours contentieux.

421. Par ailleurs, en cours d'instance, la faculté pour le requérant d'invoquer des moyens nouveaux peut être écartée par le magistrat chargé de l'instruction du dossier afin de figer l'instance. En effet, l'article R. 611-7-1 du CJA prévoit que lorsque l'affaire est en état d'être jugée, le président de la formation de jugement peut, sans clore l'instruction, fixer par ordonnance la date à compter de laquelle les parties ne peuvent plus invoquer de moyens nouveaux.

422. Ces différentes restrictions sont toutefois tenues en échec par les moyens d'ordre public. Ces moyens sont soumis à un régime juridique tout à fait particulier en raison de l'importance de la règle de droit à laquelle ils se rapportent. D'une part, le juge peut soulever d'office un moyen d'ordre public. Alors qu'il est en principe soumis aux moyens des parties et ne peut donc se prononcer sur des moyens qui n'ont pas été invoqués, le juge doit soulever, de sa propre initiative, les moyens qui présentent un caractère d'ordre public. D'une certaine façon, le juge supplée les parties lorsque celles-ci ont négligé certains moyens. Ainsi, un REP qui ne contient que des

moyens infondés pourra être accueilli si un moyen d'ordre public permet de déclarer l'acte illégal. Le juge doit toutefois mettre en mesure les parties de s'exprimer sur le moyen soulevé d'office (art. R. 611-7 du CJA). D'autre part, les moyens d'ordre public peuvent être invoqués par les parties à tout moment de la procédure juridictionnelle. Ainsi, non seulement ils peuvent être soulevés après l'expiration du délai de recours contentieux quand bien même ils ne se rattachent pas à une cause juridique déjà ouverte, mais ils peuvent aussi être soulevés pour la première fois en appel ou en cassation.

423. Les moyens d'ordre public, qualifiés comme tels par la jurisprudence, sont susceptibles de concerner la légalité de l'acte attaqué, les fondements de la responsabilité ou encore la procédure juridictionnelle. Le tableau ci-dessous en fournit quelques exemples.

	MOP	Jurisprudence
Légalité	Incompétence	CE, 15 févr. 1961, *Alfred-Joseph*
	Champ d'application de la loi	CE, sect., 11 déc. 1959, *Commission de répartition de l'indemnité des nationalisations tchécoslovaques*
	Méconnaissance de l'autorité absolue de chose jugée	CE, 22 mars 1961, *Simonet*
Responsabilité	Responsabilité sans faute	CE, sect., 29 nov. 1974, *Époux Gevrey*
	Interdiction de condamner une personne à payer ce qu'elle ne doit pas	CE, 19 mars 1971, *Sieurs Mergui*
Procédure	Incompétence du juge administratif	CE, 13 juill. 1968, *Mme Veuve Weiss*
	Non-lieu à statuer sur des conclusions qui ont perdu leur objet en cours d'instance	CE, 9 avr. 2014, *Soc. Copalex*
	Irrecevabilité des moyens	CE, 14 févr. 1997, *Mme Chartier*

424. Le requérant n'est pas le seul à soulever des moyens. Le défendeur justifie lui aussi ses conclusions par des moyens de fait et de droit. Il s'efforce d'abord de répondre aux moyens du requérant mais il peut aussi ajouter d'autres moyens pour appuyer sa demande de rejet (ex. : moyen tiré de l'irrecevabilité de la requête). Enfin, lorsqu'il présente des conclusions reconventionnelles, il doit également développer des arguments pour convaincre le juge d'accueillir ses conclusions.

Chapitre 2

Les principaux caractères de la procédure

425. Comme toute procédure juridictionnelle, la procédure administrative contentieuse est soumise aux principes du contradictoire, de collégialité et d'impartialité.

Section 1. Le caractère contradictoire de la procédure

426. Consacré initialement comme un principe général du droit (CE, sect., 12 mai 1961, *Soc. La Huta*, n° 40674, *Lebon*, p. 313) et constituant à la fois un corollaire des droits de la défense (CC, 29 déc. 1989, n° 89-268 DC) et un aspect du droit au procès équitable garanti par l'article 6 §1 de la Conv. EDH (CEDH, 18 févr. 1997, *Nideröst-Huber c/Suisse*, n° 18990/91), le principe du contradictoire est prévu à l'article L. 5 du CJA. Ce dernier prévoit que « l'instruction des affaires est contradictoire » et précise que « les exigences de la contradiction sont adaptées à celles de l'urgence, du secret de la défense nationale et de la protection de la sécurité des personnes ».

427. C'est principalement lors de la phase d'instruction des affaires que le principe du contradictoire s'exprime même s'il peut se manifester lors des autres étapes de la procédure juridictionnelle, notamment lors de l'audience. Par exemple, le Conseil d'État considère que les « principes du caractère contradictoire de la procédure et des droits de la défense impliquent qu'un justiciable atteint de surdité puisse se présenter à l'audience accompagné d'une personne maîtrisant un langage ou une méthode permettant de communiquer avec les personnes sourdes ou équipé d'un dispositif technique permettant cette communication, en vue de

bénéficier, dans le respect du bon déroulement de l'audience, de l'assistance de cette personne ou de ce dispositif » (CE, 15 mars 2019, *M. Schetrit*, n° 414751, *Lebon*, p. 62).

428. Lors de l'instruction, ce principe « tend à assurer l'égalité des parties devant le juge » en leur permettant d'être informées des arguments de leur adversaire et d'y répondre et « implique la communication à chacune des parties de l'ensemble des pièces du dossier, ainsi que, le cas échéant, des moyens relevés d'office » (CE, 29 juill. 1998, *Esclatine*, n° 179635, *Lebon*, p. 320). Doivent donc être communiquées les écritures des parties, les productions extérieures aux parties et les mesures liées à l'office du juge.

§ 1. La communication des écritures des parties

429. Dans la mesure où la procédure est inquisitoriale devant les juridictions administratives, il revient au magistrat rapporteur chargé de l'instruction du dossier d'organiser l'échange des pièces qui le composent. L'article R. 611-1 du CJA rend obligatoire la communication de la requête du requérant, ainsi que du mémoire complémentaire annoncé dans celle-ci, et du premier mémoire de chaque défendeur.

430. Pour les mémoires ultérieurs, le juge apprécie s'il est utile de les communiquer en fonction de leur teneur. L'obligation de communication n'existe que si le mémoire contient des éléments nouveaux (art. R. 611-1 du CJA). Cet état du droit permet d'éviter que les débats se poursuivent indéfiniment en conférant au juge un pouvoir d'appréciation quant à l'utilité de la communication du mémoire. Lorsque le juge décide de ne pas communiquer des mémoires supplémentaires, il ne peut en tenir compte pour rendre son jugement.

431. La communication est assortie d'un délai de réponse fixé par le juge, eu égard aux circonstances de l'affaire (art. R. 611-10 du CJA), délai qui oscille en pratique entre 15 jours et 2 mois en fonction de l'argumentation développée dans le mémoire. Si le délai accordé ne doit pas être trop long pour ne pas allonger excessivement le délai de jugement, il doit être suffisant pour permettre aux parties de répondre au mémoire communiqué, à moins que ce dernier ne contienne pas d'élément nouveau (CE, 21 juill. 1970, *Le Bris*, n° 75671, *Lebon*, p. 537). En cas de non-

respect du délai imparti, le juge peut mettre la partie en demeure de produire ses écritures, puis clore l'instruction. En revanche, lorsque la juridiction accorde un délai pour répondre au mémoire communiqué, elle ne peut, fort logiquement, pas statuer avant l'expiration de ce délai sous peine d'irrégularité du jugement (CE, sect., 28 juill. 1989, *Ville de Lyon c/Mme Rives et a.*, n° 105626, *Lebon*, p. 174).

432. De manière générale, les productions tardives sont une véritable difficulté pour les juridictions car elles sont susceptibles, sous l'effet du principe du contradictoire, de retarder le traitement du dossier. En effet, le Conseil d'État veille à ce que la communication de mémoires à proximité de l'audience ou de la clôture d'instruction permette à la partie de disposer d'un délai suffisant pour répondre. Ainsi, le Conseil d'État a déjà annulé un jugement ayant fait droit à des conclusions présentées dans un mémoire communiqué au défendeur l'avant-veille de l'audience (CE, sect., 18 mai 1973, *Ville de Paris c/Dijan*, n° 82672, *Lebon*, p. 361). De même, il a estimé que le caractère du contradictoire avait été méconnu dans le cas de la communication d'un mémoire en défense à l'autre partie la veille de la date de clôture de l'instruction en invitant cette dernière à produire, le cas échéant, un mémoire en réplique « dans les meilleurs délais » (CE, 24 juill. 2009, *SCI 40 Servan*, n° 316694, *Lebon T.*, p. 897). Dans cette hypothèse, il appartient au magistrat rapporteur de reporter la date de clôture pour permettre à la partie adverse de répondre au mémoire, ce qui allonge d'autant les délais de jugement.

433. Une fois l'instruction close, le principe du contradictoire ne s'impose plus de sorte que les mémoires produits ne sont pas communiqués, à moins que le juge décide de rouvrir l'instruction (art. R. 613-3 du CJA). Il s'agit en principe d'une faculté que le magistrat exerce après avoir apprécié l'utilité de la communication du mémoire enregistré après la clôture (CE, 7 déc. 2011, *Dpt de la Haute-Garonne*, n° 330751, *Lebon T.*, p. 1084). Cependant, la jurisprudence a imposé la réouverture de l'instruction lorsque le mémoire produit après la clôture de l'instruction contient l'exposé d'une circonstance de fait ou d'un élément de droit dont la partie qui l'invoque n'était pas en mesure de faire état avant la clôture de l'instruction et qui est susceptible d'exercer une influence sur le jugement de l'affaire (CE, sect., 5 déc. 2014, *M. Lassus*, n° 340943, *Lebon*, p. 369).

434. Par ailleurs, les exigences du contradictoire doivent être conciliées avec celles de l'urgence, laquelle permet donc d'aménager les modalités de mise en œuvre du principe mais elle ne saurait en écarter l'application (CE, sect., 13 déc. 2002, *Maire de Saint-Jean-d'Eyraud*, n° 242598, *Lebon*, p. 459). Dans le cadre des procédures de référés, le Conseil d'État a ainsi jugé régulière une ordonnance de référé-provision rendue trois jours après la communication d'un nouveau mémoire en défense (CE, sect., 29 janv. 2003, *Cne d'Annecy*, n° 247909, *Lebon*, p. 4). À l'inverse, il a estimé irrégulière une ordonnance de référé-liberté rendue après que le juge n'a donné au défendeur qu'une demi-heure pour produire un mémoire ou organiser sa défense (CE, 21 juill. 2011, *Min. de l'Intérieur*, n° 350965, inédit).

435. Les exigences de la contradiction sont également adaptées pour protéger le secret défense (art. L. 773-3 du CJA) et la sécurité des personnes (art. L. 773-9 du CJA).

§ 2. Les productions extérieures aux parties

436. Le dossier d'un litige se compose essentiellement des productions des parties. Mais il peut arriver qu'il contienne des documents produits par des personnes qui ne sont pas parties à l'instance. La question de l'application du principe du contradictoire à ces productions n'appelle pas une réponse unique.

437. Les documents issus des mesures d'instruction ordonnées par le juge chargé de l'instruction sont soumis au principe du contradictoire et sont donc obligatoirement communiqués aux parties. Par exemple, lorsqu'une expertise est diligentée, l'article R. 621-9 du CJA prévoit que le rapport de l'expert est déposé au greffe en deux exemplaires, que des copies sont notifiées aux parties intéressées et que les parties sont invitées par la juridiction à fournir leurs observations dans le délai d'un mois. En d'autres termes, le rapport d'expertise est un document pleinement soumis au principe du contradictoire.

438. En revanche, les mémoires produits par des intervenants, qui n'ont pas la qualité de parties au litige, ne sont communiqués aux parties que si le juge l'estime utile. En effet, l'article R. 632-1 du CJA dispose que le juge

« ordonne, s'il y a lieu, que […] [le] mémoire en intervention soit communiqué aux parties et fixe le délai imparti à celles-ci pour y répondre ».

439. Par ailleurs, la question s'est posée de savoir si la note du rapporteur et les conclusions du rapporteur public doivent être communiquées aux parties. La note du rapporteur fournit une présentation détaillée de l'espèce et procède à l'analyse des conclusions et des moyens des parties. Elle est transmise, avec un projet de jugement, aux autres membres de la formation de jugement et au rapporteur public. Le Conseil d'État (CE, ass., 14 déc. 2001, *Soc. Réflexions, Médiations, Ripostes*, n° 222719, *Lebon*, p. 647 ; CE, sect., 21 juin 2013, *Communauté d'agglomération du Pays de Martigues*, n° 352427, *Lebon*, p. 167) et la CEDH (CEDH, 4 juin 2013, *Marc-Antoine c/France*, n° 54984/09) ont jugé que ces deux documents ne sont pas soumis au principe du contradictoire et n'ont pas à être communiqués aux parties. La même solution a été retenue pour les conclusions du rapporteur public par lesquelles ce dernier propose en toute indépendance une solution au litige, à la fois par le juge français (CE, 29 juill. 1998, *Esclatine*, préc.) et le juge européen (CEDH, 7 juin 2001, *Kress c/France*, préc.).

§ 3. Les initiatives liées à l'office du juge

440. L'office du juge administratif implique qu'il prenne parfois l'initiative de mesures en vue de la résolution du litige qui lui est soumis. Il ne peut toutefois le faire sans avoir préalablement informé les parties et les avoir mises en mesure de présenter leurs observations.

441. Cette obligation est posée par l'article L. 611-10 du CJA s'agissant des moyens d'ordre public que le juge soulève d'office : lorsqu'il envisage de fonder sa décision sur un tel moyen, il doit en informer les parties avant la séance de jugement et fixer le délai dans lequel elles peuvent, sans qu'y fasse obstacle la clôture éventuelle de l'instruction, présenter leurs observations sur le moyen communiqué.

442. Le Conseil d'État a également soumis le juge à des obligations similaires lorsqu'il fait usage de pouvoirs qui lui ont été jurisprudentiellement reconnus. Les exemples sont multiples.

443. Ainsi, lorsque le juge entend procéder d'office à une substitution de base légale afin d'éviter l'annulation d'un acte administratif entaché d'une erreur de droit, il doit « avoir au préalable mis les parties à même de présenter des observations sur ce point » (CE, sect., 3 déc. 2003, *Préfet de la Seine Maritime c/El Bahi*, préc.). De même, son pouvoir de moduler dans le temps les effets d'une annulation contentieuse, ne peut être exercé qu'après avoir recueilli sur ce point les observations des parties (CE, ass., 11 mai 2004, *Assoc. AC !*, préc.). Enfin, il a été jugé que si le juge du fond qui applique un arrêt de revirement du Conseil d'État intervenu en cours d'instance ne fait qu'exercer son office, il ne peut « eu égard aux exigences de la procédure contradictoire, régler l'affaire sur un terrain dont les parties n'avaient pas débattu sans avoir mis celles-ci à même de présenter leurs observations sur ce point » de sorte qu'il lui incombe « à cette fin (…) de rouvrir l'instruction en invitant les parties à s'exprimer sur les conséquences à tirer de la décision du Conseil d'État » (CE, sect., 19 avr. 2013, *CCI d'Angoulême*, n° 340093, *Lebon*, p. 105).

Section 2. Le principe de collégialité

444. Le principe de collégialité signifie que les décisions juridictionnelles doivent être rendues par une formation de jugement composée de plusieurs membres. Ancien, il a progressivement fait l'objet d'exceptions, compte tenu de l'explosion du contentieux administratif. Par exemple, le décret n° 84-819 du 29 août 1984 avait permis aux présidents de sous-sections du Conseil d'État de statuer seuls par ordonnance pour donner acte des désistements, constater des non-lieux ou rejeter des requêtes manifestement irrecevables afin de contenir le stock d'affaires pendantes au Palais royal. Aujourd'hui, l'article L. 3 du CJA énonce que « les jugements sont rendus en formation collégiale, sauf s'il en est autrement disposé par la loi ». Le traitement de l'urgence dans le cadre des procédures de référés et la nécessité de juger un très grand nombre de requêtes dans des contentieux de masse ont conduit le législateur à multiplier les exceptions.

445. En proportion, les décisions rendues par un juge unique représentent plus de la moitié des décisions rendues par les juridictions administratives ordinaires. Par exemple, elles constituent 51,9 % des décisions rendues par le Conseil d'État (Conseil d'État, *Rapport public 2020*, 2021, La doc. fr., p. 60). Autrement dit, l'exception en droit est devenue le principe dans les faits.

§ 1. Le principe

446. Le principe de collégialité apporte plusieurs garanties au justiciable. Il lui assure une justice de qualité dans la mesure où les jugements sont rendus après une discussion entre plusieurs magistrats professionnels. En outre, la collégialité protège le justiciable contre l'arbitraire d'un seul juge et de son éventuel parti pris si bien qu'elle apparaît indissociable du principe d'indépendance et d'impartialité. La collégialité se manifeste dès l'audience à laquelle assistent les membres de la formation de jugement qui se retirent ensuite pour délibérer et rendre leur jugement.

447. Le principe de collégialité est rappelé à l'article L. 222-1 du CJA pour les TA et les CAA et à l'article L. 122-1 du CJA pour le Conseil d'État. Pour éviter les hypothèses de partage des voix auxquelles peut conduire la collégialité, ces dispositions imposent l'imparité de la formation de jugement.

448. Devant les TA, la formation ordinaire est une formation à trois juges (art. R. 222-18 du CJA). Si l'affaire à juger le justifie, elle peut être confiée à une formation de jugement plus solennelle, la formation des chambres réunies, présidée par le président du tribunal et comprenant, en outre, le président de la chambre à laquelle est affecté le rapporteur et, selon le cas, le président d'une autre chambre et un magistrat assesseur affecté dans cette chambre ou les présidents de deux autres chambres et deux magistrats assesseurs affectés dans ces chambres, ainsi que le rapporteur. Lorsque la composition ainsi définie ne permet pas d'assurer l'imparité de la formation de chambres réunies, elle est complétée par un autre magistrat de l'une des chambres concernées, pris dans l'ordre du tableau (art. R. 222-19-1 du CJA). À titre exceptionnel, le tribunal administratif peut se réunir

en formation plénière composée de tous les magistrats de la juridiction. Lorsque les membres présents à la séance sont en nombre pair, le dernier conseiller dans l'ordre du tableau ne siège pas (art. R. 222-20 du CJA).

449. De la même manière, devant les CAA, la formation de jugement est composée de trois magistrats (art. R. 222-26 du CJA) ou, si la nature ou la difficulté de l'affaire le justifie, de cinq magistrats (art. R. 222-27 du CJA). Dans des cas plus rares, l'affaire peut être jugée par la formation de chambres réunies, ou par la formation plénière (art. R. 222-29 du CJA).

450. Devant le Conseil d'État, en principe « le jugement des affaires est confié à une chambre ou à deux, trois ou quatre chambres réunies » (art. R. 122-11 du CJA) mais il peut être renvoyé à la Section du contentieux ou à l'Assemblée du contentieux (art. R. 122-17 du CJA). Le principe d'imparité est toujours respecté puisque la chambre seule juge à trois membres (art. R. 122-14 du CJA), les chambres réunies « ne peuvent statuer que si cinq membres au moins ayant voix délibérative sont présents » et ne peuvent statuer qu'en nombre impair (art. R. 122-16 du CJA), la Section du contentieux compte 15 membres (art. R. 122-18 du CJA) et l'Assemblée du contentieux en compte 17 (art. R. 122-20 du CJA).

§ 2. Les exceptions

451. Le principe de collégialité n'ayant pas valeur constitutionnelle (CC, 23 juill. 1975, n° 75-56 DC), le législateur peut y déroger. C'est d'ailleurs ce qu'exprime l'article L. 3 du CJA. Les exceptions sont aujourd'hui nombreuses.

452. S'agissant du Conseil d'État, l'article L. 122-1 du CJA prévoit que « les affaires dont la nature ne justifie pas l'intervention d'une formation collégiale » peuvent être réglées par voie d'ordonnance par le président de la section du contentieux, les présidents adjoints, les présidents de chambres et les conseillers d'État désignés à cet effet.

453. S'agissant des TA et des CAA, l'article L. 222-1 du CJA prévoit des exceptions à la collégialité « tenant à l'objet du litige ou à la nature des questions à juger ».

454. Posées dans leur principe par des dispositions législatives, ces exceptions sont précisées par des dispositions réglementaires du CJA sans que cela n'ait été jugé inconstitutionnel par le Conseil constitutionnel (CC, 14 oct. 2010, n° 2010-54 QPC). Ces exceptions forment quatre hypothèses distinctes.

455. En premier lieu, certains litiges, considérés comme **mineurs dès lors qu'ils présentent un faible enjeu** et qu'ils ne posent pas en principe de difficulté d'appréciation des faits, peuvent être tranchés par un jugement rendu par un juge statuant seul. Cette possibilité n'existe toutefois que devant les TA. L'article R. 222-13 du CJA fixe la liste des litiges concernés : litiges relatifs aux prestations sociales, litiges relatifs à la notation ou à l'évaluation professionnelle des fonctionnaires ou agents publics ainsi qu'aux sanctions disciplinaires prononcées à leur encontre qui ne requièrent pas l'intervention d'un organe disciplinaire collégial, litiges en matière de pensions de retraite des agents publics, litiges en matière de consultation et de communication de documents administratifs, litiges relatifs aux impôts locaux et à la contribution à l'audiovisuel public, litiges relatifs aux refus de concours de la force publique pour exécuter une décision de justice, requêtes contestant les décisions prises en matière fiscale sur des demandes de remise gracieuse, litiges relatifs aux bâtiments menaçant ruine ou aux immeubles insalubres, litiges relatifs au permis de conduire, et enfin toute action indemnitaire, sauf en matière de contrat de la commande publique lorsque le montant des indemnités demandées n'excède pas 10 000 euros. Le juge unique conserve la possibilité de renvoyer l'affaire à une formation collégiale (CE, sect., 13 juill. 1956, *Secrétaire d'État à la reconstruction c/Piéton-Guibout*, n° 19496, *Lebon*, p. 338 ; art. R. 222-19 du CJA).

456. En deuxième lieu, le principe de collégialité est écarté dans le cadre de la **procédure de tri**. Le CJA autorise en effet le traitement de certaines requêtes par une ordonnance prise par un seul magistrat (art. R. 122-12 du CJA pour le Conseil d'État et art. R. 222-1 du CJA pour les TA et les CAA). Dans la plupart des cas, il s'agit de rejeter des requêtes vouées à l'échec dès lors qu'elles ne relèvent manifestement pas de la compétence de la juridiction administrative, sont manifestement irrecevables, sous réserve que la juridiction n'est pas tenue d'inviter leur auteur à les régulariser ou

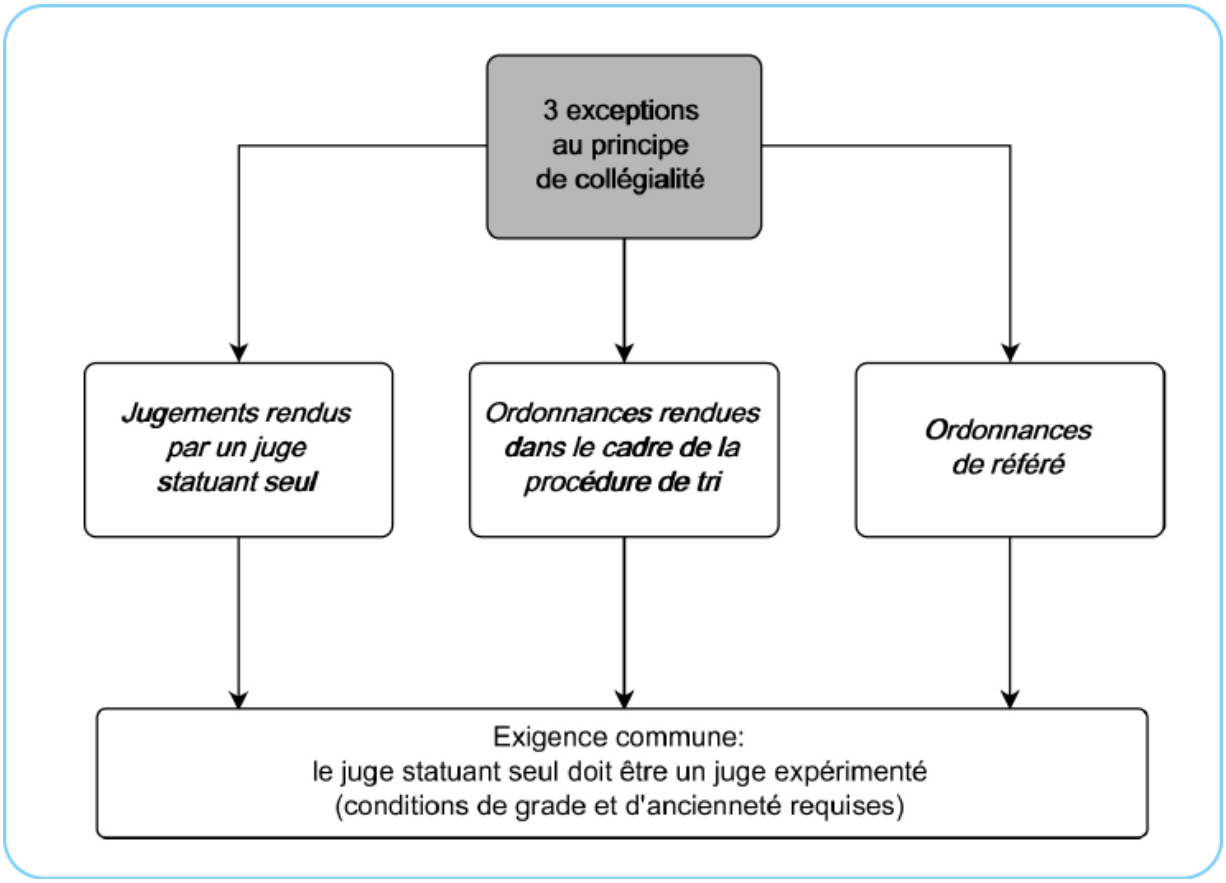
qu’elles n’ont pas été régularisées à l’expiration du délai imparti par une demande en ce sens, ou encore ne comportent, après l’expiration du délai de recours, que des moyens de légalité externe manifestement infondés, des moyens irrecevables, des moyens inopérants ou des moyens qui ne sont assortis que de faits manifestement insusceptibles de venir à leur soutien ou ne sont manifestement pas assortis des précisions permettant d’en apprécier le bien-fondé. La procédure de tri permet également, par voie d’ordonnance, de donner acte des désistements, de constater qu’il n’y a pas lieu de statuer sur une requête, ou encore de statuer sur les requêtes qui ne présentent plus à juger de questions autres que la condamnation prévue à l’article L. 761-1 du CJA ou la charge des dépens. Enfin, elle permet de statuer sur les requêtes relevant d’une série, qui, sans appeler une nouvelle appréciation ou qualification de faits, présentent à juger en droit, pour la juridiction saisie, des questions identiques à celles qu’elle a déjà tranchées ensemble par une même décision devenue irrévocable, à celles tranchées ensemble par une même décision du Conseil d’État statuant au contentieux ou examinées ensemble par un même avis rendu par le Conseil d’État et, pour le TA à celles tranchées ensemble par un même arrêt devenu irrévocable de la CAA dont il relève. Le Conseil d’État admet que le recours à la procédure de tri reste possible malgré des variations factuelles entre les requêtes qui sont sans incidence sur le sens de la solution à donner aux litiges (CE, 20 mai 2005, *Reboul*, n° 267836, *Lebon T.*, p. 1049). Si la procédure de tri tient en échec le principe de collégialité, elle est en revanche sans conséquence sur le respect du principe des droits de la défense (CC, 14 oct. 2010, n° 2010-54 QPC) et du principe du contradictoire (CE, 4 juill. 2012, *Union syndicale des magistrats administratifs*, n° 338829, inédit).

457. En troisième lieu, les **procédures de référés** constituent une exception importante au principe de collégialité. Qu’il se prononce en première instance, en appel ou en cassation, le juge des référés est un juge statuant seul. Toutefois, l’article L. 511-2 du CJA dispose, depuis la loi n° 2016-483 du 20 avril 2016, que « lorsque la nature de l’affaire le justifie, le président du tribunal administratif ou de la cour administrative d’appel ou, au Conseil d’État, le président de la section du contentieux peut décider qu’elle sera jugée […] par une formation composée de trois juges des

référés ». La requête en référé peut aussi être renvoyée à une formation collégiale de droit commun (CE, ass., 14 févr. 2014, *Lambert*, préc.). Pour assurer la qualité des ordonnances rendues, le législateur définit les conditions de grade et d'ancienneté que doivent remplir les magistrats pour pouvoir être désignés juges des référés. Ainsi, en vertu de l'article L. 511-2 du CJA, « sont juges des référés les présidents des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel ainsi que les magistrats qu'ils désignent à cet effet et qui, sauf absence ou empêchement, ont une ancienneté minimale de deux ans et ont atteint au moins le grade de premier conseiller » et « pour les litiges relevant de la compétence du Conseil d'État, sont juges des référés le président de la section du contentieux ainsi que les conseillers d'État qu'il désigne à cet effet ». Toutefois, le Conseil d'État a fait preuve de pragmatisme en jugeant que l'ordonnance rendue par un magistrat ne remplissant pas l'une des deux conditions est régulière dès lors que les magistrats de la juridiction remplissant la double condition de grade et d'ancienneté étaient absents ou empêchés (CE, 20 janv. 2005, *Cne de Saint-Cyprien*, n° 276475, *Lebon T.*, p. 1022).

458. En dernier lieu, le législateur a aménagé une dérogation au principe de collégialité en matière de **contravention de grande voirie** (art. L. 774-1 du CJA).

Carte mentale 23. Exceptions au principe de collégialité


3 exceptions au principe de collégialité
Jugements rendus par un juge statuant seul
Ordonnances rendues dans le cadre de la procédure de tri
Ordonnances de référé
Exigence commune:
le juge statuant seul doit être un juge expérimenté
(conditions de grade et d'ancienneté requises)

Section 3. Le principe d’impartialité

459. Selon l’expression habituelle, les jugements doivent être rendus par une juridiction indépendante et impartiale (art. 6 §1 de la Conv. EDH). En contentieux administratif, l’exigence d’impartialité a d’abord été consacrée par la jurisprudence comme un « principe applicable devant toutes les juridictions administratives » (CE, ass., 6 avr. 2001, *SA Entreprise Razel frères*, n° 206764, *Lebon*, p. 176) puis comme un principe général du droit (CE, 20 avr. 2005, *Karsenty*, n° 261706, *Lebon*, p. 151). Elle figure désormais parmi les obligations pesant sur tout juge administratif depuis la loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires (art. L. 131-2 et art. L. 231-1-1 du CJA). La charte de déontologie des membres de la juridiction administrative en propose une définition en énonçant que les principes d’impartialité et d’indépendance « exigent que chacun, en toute occasion, se détermine librement, sans parti pris, ni volonté de favoriser telle partie ou tel intérêt

particulier et sans céder à des pressions extérieures » (*Charte de déontologie des membres de la juridiction administrative*, www.conseil-etat.fr).

§ 1. Le contenu du principe

460. Le principe d'impartialité impose au juge de trancher les litiges qui lui sont soumis sans parti pris, ni préjugé vis-à-vis de l'une des parties et apparaît comme un corollaire du principe d'égalité devant la justice. Traditionnellement, il se subdivise en deux branches.

461. D'une part, l'**impartialité objective** (CEDH, 1er oct. 1982, *Piersack c/Autriche*, n° 8692/79) consiste à vérifier que les fonctions que le juge a antérieurement exercées ne sont pas de nature à influencer sa décision. C'est donc l'exercice de fonctions successives qui est susceptible de mettre en cause l'impartialité du magistrat. Les situations sont nombreuses et ont reçu des réponses variables de la part du Conseil d'État.

462. S'agissant de l'exercice successif de fonctions administratives et de fonctions juridictionnelles, le Conseil d'État interdit à tout membre d'une juridiction administrative de participer au jugement d'un recours relatif à une décision administrative dont il est l'auteur ou qui a été prise par un organisme collégial dont il était membre et au cours de délibérations auxquelles il a pris part (CE, sect., 2 mars 1973, *Dlle Arbousset*, n° 84740, *Lebon*, p. 190). Par ailleurs, compte tenu de la dualité fonctionnelle du Conseil d'État, l'article R. 122-21-1 du CJA précise que « les membres du Conseil d'État ne peuvent participer au jugement des recours dirigés contre les actes pris après avis du Conseil d'État, s'ils ont pris part à la délibération de cet avis ». Dans le prolongement de ces dispositions, le Conseil d'État a jugé qu'un magistrat ayant concouru à l'avis rendu par un tribunal administratif, en vertu de l'article R. 212-1 du CJA qui permet aux préfets de saisir pour avis les TA et les CAA, ne peut ensuite statuer sur le recours intenté contre l'acte ayant fait l'objet de la consultation du tribunal (CE, 7 août 2008, *Assoc. des terres minées*, n° 312022, *Lebon T.*, p. 867).

463. Le cumul de fonctions juridictionnelles à l'égard d'une même affaire fait l'objet d'une jurisprudence fournie qui tente de trouver un équilibre entre le principe d'impartialité et l'objectif d'une bonne administration de la justice qui incite à préserver une certaine souplesse

dans la composition des formations de jugement. Ainsi, un magistrat ayant participé à la formation de jugement en première instance ne peut siéger dans celle statuant sur l'appel dirigé contre le jugement rendu (CE, 5 mars 2003, *M. et Mme Riss*, n° 241763, *Lebon*, p. 112). Il en va de même du rapporteur public ayant prononcé des conclusions en première instance (CE, 30 nov. 1994, *SARL Étude ravalement constructions*, n° 126600, *Lebon T.*, p. 1125). En revanche, rien ne s'oppose à ce qu'un même juge statue sur un REP puis sur un recours en appréciation de validité dirigé contre le même acte (CE, 15 déc. 2000, *Mme Olindo*, n° 196737, *Lebon T.*, p. 1079).

464. L'essor des procédures de référé a soulevé de nombreuses questions relatives au cumul des fonctions contentieuses. Les solutions jurisprudentielles sont nombreuses. À titre d'exemple, il a été jugé qu'un même juge peut en principe exercer les fonctions de juge des référés puis celles de rapporteur public sur la même affaire (CE, 5 juill. 2017, *M. Ménec*, n° 402481, *Lebon T.*, p. 655). Un juge des référés peut aussi exercer les fonctions de juge du fond (CE, sect., avis, 12 mai 2004, *Cne de Rogerville*, n° 265184, *Lebon*, p. 233), à moins que le juge des référés ait outrepassé son office. Tel est le cas lorsque le juge du référé-suspension a pris position de manière précise dans son ordonnance sur la validité des moyens soulevés devant le juge du fond (CE, 4 févr. 2008, *M. André*, n° 270119, inédit). En outre, un même juge peut statuer sur plusieurs référés suspensions successifs (CE, 18 févr. 2005, *Trehot*, n° 268952, *Lebon T.*, p. 1023) ou se prononcer sur un référé-suspension puis sur un référé-liberté (CE, 13 févr. 2019, *M. C et a.*, n° 427423, inédit). En revanche, il ne peut trancher un référé-mesures utiles après avoir siégé en tant que juge du référé-provision (CE, 7 déc. 2006, *Mme Sene*, n° 294218, *Lebon T.*, p. 1008) ou encore ne peut, après que sa première ordonnance a été censurée par le Conseil d'État en cassation, se prononcer à nouveau sur la demande de référé (CE, 28 févr. 2019, *Soc. Sodifram*, préc.).

465. D'autre part, l'**impartialité subjective** exige que le juge n'ait pas de lien personnel avec l'affaire (liens familiaux ou amicaux, intérêts financiers…) afin d'éviter qu'il ait un préjugé favorable ou défavorable à l'égard de l'une des parties. En d'autres termes, le juge ne doit ni être directement et personnellement intéressé par l'issue du litige, ni entretenir ou avoir entretenu des liens avec l'une des parties qui pourraient laisser

penser que des considérations extérieures à l'affaire influenceront sa décision. Cela ne signifie pas que l'existence du moindre lien entre le magistrat et une partie suffit à douter de son impartialité (CE, 11 févr. 2004, *Roynard et syndicat des agrégés de l'enseignement supérieur*, n° 250222, inédit). Il faut au contraire que ce lien soit suffisamment étroit pour être susceptible d'affecter la neutralité du juge. Par exemple, le principe d'impartialité n'est pas respecté lorsque la fille d'un conseiller municipal de la commune requérante siège dans la formation de jugement (CE, 2 oct. 1996, *Cne de Sartrouville*, n° 158463, *Lebon T.*, p. 1101) ou encore lorsque le magistrat a été le supérieur hiérarchique du requérant dans le cadre de fonctions antérieures (CE, 3 sept. 1997, *Boucher*, n° 140583, *Lebon T.*, p. 1012). La nature des liens entre un magistrat et l'avocat de l'une des parties peut aussi conduire à mettre en cause l'impartialité du juge (CE, 28 déc. 2009, *Sylvanise*, n° 322603, *Lebon T.*, p. 820). Désormais, en cas de doute sur l'existence d'une telle situation, le juge peut solliciter le collège de déontologie de la justice administrative pour avis (art. L. 131-6 du CJA).

§ 2. Les mécanismes garantissant l'impartialité

466. Lorsqu'un risque de partialité pèse sur un ou plusieurs magistrats de la formation de jugement, différents mécanismes permettent de modifier la composition de cette dernière afin de garantir le respect du principe d'impartialité. Il s'agit de mécanismes préventifs visant à empêcher une méconnaissance du principe d'impartialité.

467. D'une part, le juge qui estime que son impartialité est susceptible d'être mise en doute, doit se déporter. L'article R. 721-1 du CJA dispose que « le membre de la juridiction qui suppose en sa personne une cause de récusation ou estime en conscience devoir s'abstenir se fait remplacer par un autre membre que désigne le président de la juridiction à laquelle il appartient ou, au Conseil d'État, le président de la section du contentieux ». Cette règle de l'abstention est rappelée pour le cas particulier du conflit d'intérêts à l'article L. 231-4-3 du CJA qui ajoute que le président de la juridiction « peut également, à son initiative, inviter à ne pas siéger un magistrat dont il estime, pour des raisons qu'il lui communique, qu'il se trouve dans une situation de conflit d'intérêts ».

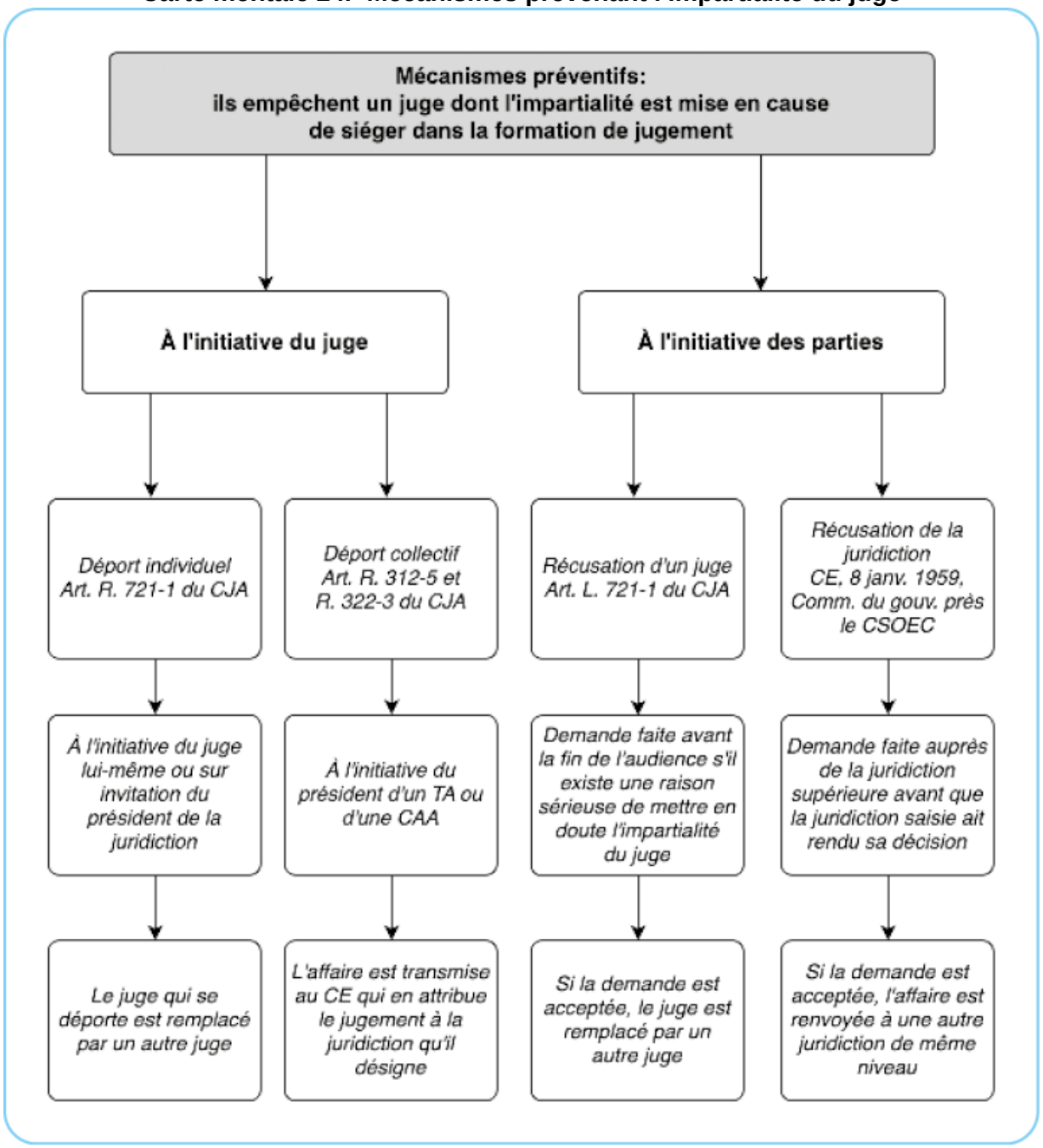
468. Dans des cas plus rares, le soupçon quant à l'impartialité pèse sur la juridiction toute entière. À cet égard, les articles R. 312-5 et R. 322-3 du CJA prévoient que le président de la juridiction saisie du litige « transmet le dossier au président de la section du contentieux du Conseil d'État qui en attribue le jugement à la juridiction qu'il désigne ». Cette procédure de dépaysement s'applique lorsqu'un des membres du tribunal est en cause dans le litige, notamment en qualité de requérant (CE, 28 janv. 1970, *Min. de la santé publique c/Heurté*, n° 78954, *Lebon*, p. 57) ou lorsqu'il existe une autre raison objective de mettre en cause l'impartialité du tribunal.

469. D'autre part, les parties peuvent aussi avoir l'initiative du respect du principe d'impartialité en sollicitant la récusation d'un magistrat. L'article L. 721-1 du CJA prévoit que « la récusation d'un membre de la juridiction est prononcée, à la demande d'une partie, s'il existe une raison sérieuse de mettre en doute son impartialité ». La demande doit être faite, à peine d'irrecevabilité, dès que la partie a connaissance de la cause de la récusation, et au plus tard avant la fin de l'audience (art. R. 721-1 du CJA) et doit indiquer avec précision les motifs de la récusation et être accompagnée des pièces propres à la justifier (art. R. 721-4 du CJA). Le magistrat concerné par la demande de récusation fait connaître par écrit soit son acquiescement à la récusation, soit les motifs pour lesquels il s'y oppose, dans les huit jours (art. R. 721-7 du CJA). Dans le premier cas, il est aussitôt remplacé. Dans le second cas, la juridiction statue, par une décision non motivée, sur la demande, sans la participation de celui de ses membres dont la récusation est demandée (art. R. 721-9 du CJA). La décision rendue sur la demande de récusation ne peut être contestée devant le juge d'appel ou de cassation qu'avec le jugement ou l'arrêt rendu ultérieurement (art. R. 721-9 du CJA).

470. La jurisprudence a admis que les parties peuvent demander la récusation de l'ensemble de la juridiction (CE, sect., 3 mai 1957, *Nemegyei*, n° 14054, *Lebon*, p. 279). Ainsi, tout justiciable est recevable à demander à la juridiction immédiatement supérieure qu'une affaire dont est saisie la juridiction compétente soit renvoyée devant une autre juridiction du même ordre si, pour des causes dont il appartient à l'intéressé de justifier, le tribunal compétent est suspecté de partialité. Cette demande doit être présentée au plus tard avant que la juridiction complétemment saisie n'ait

rendue une décision au fond (CE, 30 mars 1979, *Jeault*, n° 06473, *Lebon*, p. 146). Si elle estime la demande fondée, la juridiction supérieure confie le litige à une autre juridiction de même nature que celle dessaisie. Sa décision est susceptible d'un pourvoi en cassation (CE, 6 oct. 1999, *Pinault*, n° 200386, *Lebon*, p. 299).

Carte mentale 24. Mécanismes prévenant l'impartialité du juge



471. Outre ces procédures préventives, le justiciable peut invoquer le manquement au principe d'impartialité dans le cadre des voies de recours traditionnelles (appel et cassation). S'il considère que la composition de la formation de jugement ayant statué sur sa requête ne respecte pas le principe d'impartialité, il peut exercer la voie de recours ouverte contre le jugement pour en demander l'annulation.

Titre 2
L’instruction

472. L’instruction consiste à mettre le dossier en état d’être jugé en réunissant les écritures des différentes parties et les pièces nécessaires à la résolution du litige. Compte tenu du caractère écrit de la procédure devant le juge administratif, l’instruction prend plusieurs mois, à moins que le dossier corresponde à un référé ou à un dossier urgent. Lorsque le dossier est en état d’être jugé, l’instruction prend fin et laisse place à l’audience. Par exception, certains dossiers peuvent être dispensés d’instruction lorsqu’« il apparaît au vu de la requête que la solution de l’affaire est d’ores-et-déjà certaine » (art. R. 611-8 du CJA). Tel est le cas lorsque la requête est entachée d’une irrecevabilité insusceptible de régularisation. Dans cette hypothèse, l’affaire est tranchée sans même que le défendeur ait été informé de l’existence de la requête.

Chapitre 1

Le déroulement de l’instruction

473. La phase d’instruction du dossier est assurée par le magistrat rapporteur, qui est désigné pour chaque dossier, par le président de la juridiction. Le rapporteur est l’acteur principal de la procédure administrative contentieuse. Le CJA le dote du pouvoir d’ordonner des mesures d’instruction afin de faciliter la mise en état du dossier.

Section 1. Le rapporteur

474. La phase de préparation du dossier constitue un travail solitaire. En effet, le rapporteur « dirige seul l’instruction » (CE, 4 juill. 1962, *Paisnel*, n° 53564, *Lebon T.*, p. 1077). Son rôle présente deux facettes.

§ 1. Assurer les échanges entre les parties

475. En vertu du caractère inquisitoire de la procédure juridictionnelle administrative, le procès est placé sous la direction du juge si bien que l’ensemble des échanges entre les parties passe par lui. Cette spécificité se manifeste dès le début de l’instance. Le requérant se borne en effet à déposer sa requête au greffe de la juridiction administrative compétente. Une fois sa requête enregistrée, elle est notifiée au défendeur et attribuée à un magistrat rapporteur par l’intermédiaire duquel les écritures des parties transitent.

476. Ainsi, le mémoire en défense produit par le défendeur doit être envoyé à la seule juridiction afin que le rapporteur en prenne connaissance et le transmette au requérant (art. R. 611-1 al. 2 du CJA). S’agissant des productions supplémentaires des parties, le rapporteur n’a l’obligation de les communiquer aux parties que si elles contiennent des éléments nouveaux (art. R. 611-1 al. 3 du CJA). En dehors de cette hypothèse, il apprécie l’utilité de les communiquer.

477. Lorsque les parties appellent une tierce personne à l'instance par le biais d'un appel en garantie ou d'un appel en cause, il communique l'ensemble de la procédure à celle-ci. S'agissant enfin des mémoires provenant d'intervenants volontaires, le rapporteur apprécie l'utilité de les verser au débat contradictoire (art. R. 632-1 du CJA). Par ailleurs, le rapporteur est chargé de fixer les délais dont disposent les parties pour produire leurs écritures (art. R. 611-10 du CJA).

478. Le magistrat rapporteur peut rencontrer des difficultés concernant l'échange des écritures des parties. Il est parfois confronté à l'absence de production par le défendeur. Dans ce cas, il peut le mettre en demeure de produire son mémoire dans un délai déterminé (art. R. 612-3 du CJA). L'article R. 612-6 du CJA ajoute que « si, malgré une mise en demeure, la partie défenderesse n'a produit aucun mémoire, elle est réputée avoir acquiescé aux faits exposés dans les mémoires du requérant ». Il arrive à l'inverse que le magistrat rapporteur soit destinataire de productions nombreuses de la part des parties. Son pouvoir d'appréciation au stade de la communication des mémoires prend alors tout son sens puisqu'il permet d'éviter que le dossier n'enfle de manière excessive. En outre, le CJA lui donne les moyens de fixer des limites aux parties, en particulier au requérant. Par exemple, l'article R. 611-8-1 du CJA prévoit que « le président de la formation de jugement ou le président de la chambre chargée de l'instruction peut demander à l'une des parties de reprendre, dans un mémoire récapitulatif, les conclusions et moyens précédemment présentés dans le cadre de l'instance en cours, en l'informant que, si elle donne suite à cette invitation, les conclusions et moyens non repris seront réputés abandonnés ». En outre, l'article R. 611-7-1 du CJA permet au magistrat rapporteur, lorsque l'affaire est en état d'être jugée, de fixer par ordonnance la date à compter de laquelle les parties ne peuvent plus invoquer de moyens nouveaux. Cette cristallisation du débat évite que le requérant ne fasse évoluer le litige alors que toutes les parties ont déjà produit leurs écritures.

479. Compte tenu de la lourdeur du travail d'instruction, le greffier assiste le magistrat chargé de l'instruction dans la conduite de celle-ci (art. R. 226-1 du CJA). Plus précisément, il est chargé de la mise en œuvre

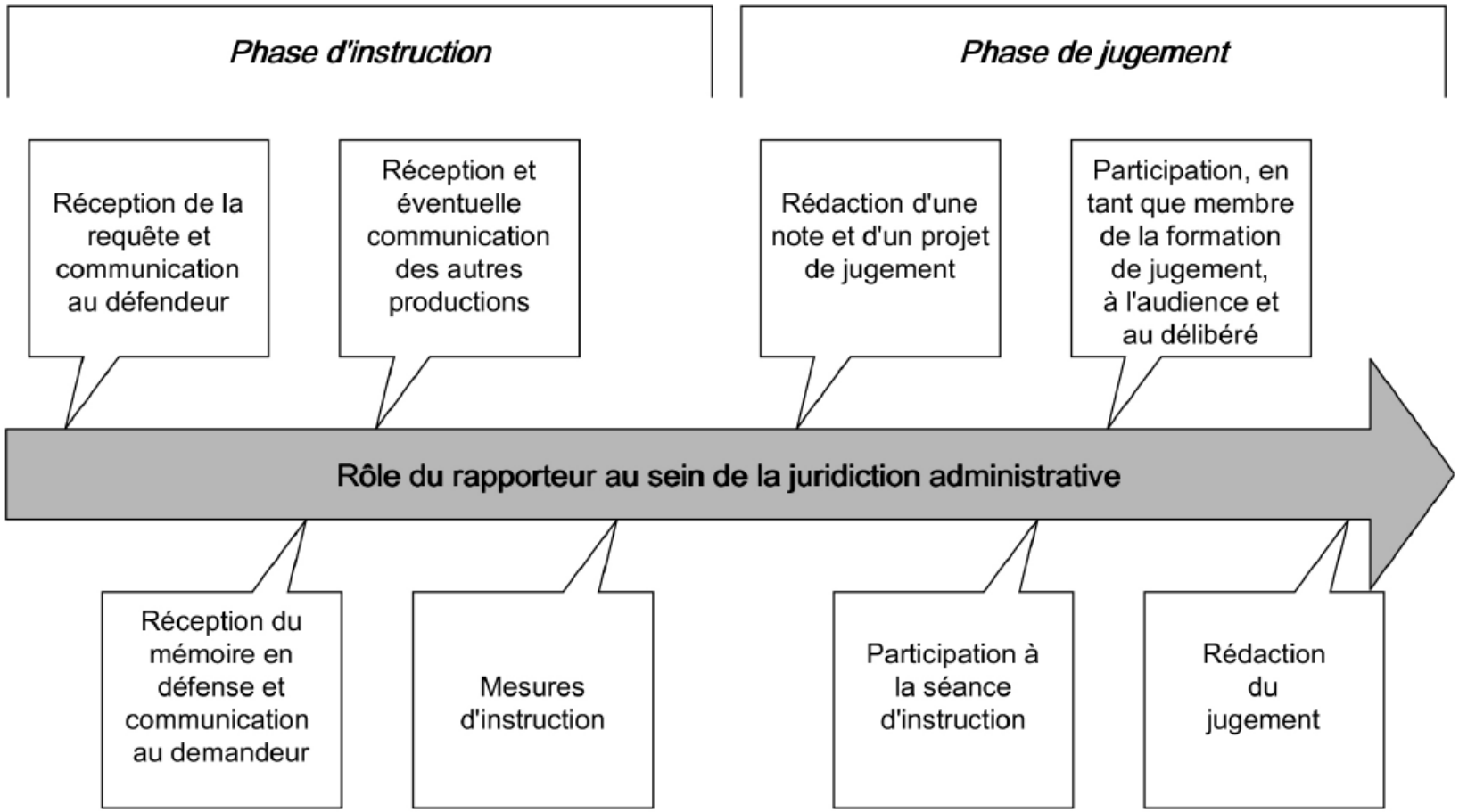
et du suivi des mesures retenues par le rapporteur et peut signer les courriers en informant les parties. Enfin, il peut proposer toute mesure utile pour la mise en état des dossiers.

§ 2. Participer à la recherche de la vérité

480. Le rapporteur joue un rôle actif dans la recherche de la vérité afin de mettre le dossier en état d'être jugé. À cet égard, « il appartient au juge administratif, dans la conduite de la procédure inquisitoire, de demander aux parties de lui fournir tous les éléments d'appréciation de nature à établir sa conviction » (CE, ass., 30 oct. 2009, *Mme Perreux*, n° 298348, *Lebon*, p. 407) et d'ordonner toutes mesures d'instruction qu'il estime nécessaires à la solution du litige (CE, sect., 1er oct. 2014, *M. Erden*, préc.). Ce pouvoir, qui se rattache au caractère inquisitoire de la procédure et qui confère un rôle actif au juge dans l'instruction du dossier, apporte une aide indéniable au requérant. En effet, si la charge de la preuve pèse en principe sur ce dernier, l'intervention du rapporteur permet de l'aider dans son travail de preuve. C'est pourquoi, dans le cadre du REP, le juge de l'excès de pouvoir doit se contenter des allégations suffisamment étayées du requérant et mettre en œuvre ses pouvoirs généraux d'instruction pour vérifier ces allégations (CE, 26 nov. 2012, *Cordière*, n° 354108, *Lebon*, p. 394). Toutefois, aussi large soit-il, le pouvoir d'instruction du rapporteur ne concerne que l'établissement des faits et est susceptible de se heurter, dans des cas particuliers, aux secrets protégés par la loi (ex. : secret de la défense nationale).

481. Une fois la mise en état du dossier effectuée, le mission du rapporteur vis-à-vis du dossier ne s'arrête pas car le magistrat rapporteur a vocation à participer à la suite de l'instance.

Carte mentale 25. Rôle du rapporteur


Phase d'instruction
Phase de jugement
Réception de la requête et communication au défendeur
Réception et éventuelle communication des autres productions
Rédaction d'une note et d'un projet de jugement
Participation, en tant que membre de la formation de jugement, à l'audience et au délibéré
Rôle du rapporteur au sein de la juridiction administrative
Réception du mémoire en défense et communication au demandeur
Mesures d'instruction
Participation à la séance d'instruction
Rédaction du jugement

Section 2. Les mesures d’instruction

482. Par opposition aux juridictions judiciaires devant lesquelles la procédure est accusatoire, ce qui consiste à laisser le litige entre les mains des parties, l’instruction est inquisitoriale devant les juridictions administratives. Le litige est en effet placé sous la direction du juge qui joue un rôle actif dans la recherche de la vérité. À ce titre, il est amené à ordonner des mesures pour disposer d’un dossier en état dans lequel chaque partie a pu exposer ses prétentions (mise en demeure, clôture de l’instruction). Toutefois, son pouvoir est plus large. Lorsque les éléments produits par les parties ne permettent pas au juge de se forger une conviction sur le litige, des investigations supplémentaires peuvent être ordonnées par le juge pour compléter le dossier.

§ 1. Le régime juridique des mesures d’instruction

483. Toute mesure d’instruction est ordonnée par le juge soit à la demande de l’une des parties, soit de sa propre initiative. Dans l’un et l’autre cas, le juge apprécie librement l’utilité d’ordonner une mesure d’instruction. Par ailleurs, il est libre de choisir la mesure d’instruction qu’il estime la plus appropriée. Selon la formule traditionnelle, « il appartient au juge administratif, dans l’exercice de ses pouvoirs généraux de direction de la procédure, d’ordonner toutes les mesures d’instruction qu’il estime nécessaires à la solution des litiges qui lui sont soumis » (CE, sect., 1er oct. 2014, *M. Erden*, n° 349560, *Lebon*, p. 288). Le juge est donc maître en la matière sous réserve de ne pas porter atteinte aux secrets protégés par la loi (secret médical…). Ainsi, s’il peut requérir des administrations compétentes la production de tous les documents nécessaires à la solution des litiges qui lui sont soumis, ce pouvoir ne lui permet pas de demander un document couvert par un secret garanti par la loi (CE, sect., 1er déc. 1989, *M. Blanc*, n° 58277, *Lebon*, p. 244).

484. Les mesures d'instruction peuvent être ordonnées dans tout type de litige, qu'il s'agisse d'un recours au fond ou d'un référé. Si le juge des référés estime utile de disposer davantage d'éléments pour forger sa conviction, il peut ordonner la mesure qui lui paraît la plus appropriée. L'affaire *Lambert* en fournit une illustration à deux titres (CE, ass., 14 févr. 2014, *Lambert*, préc.). Saisie sur le fondement d'un référé-liberté en vue de prononcer la suspension de la décision d'arrêt des soins prise à l'égard d'une personne tétraplégique, l'Assemblée du contentieux du Conseil d'État a décidé d'ordonner une expertise afin de mieux appréhender la situation du patient et a sollicité l'avis de plusieurs organismes (Académie nationale de médecine, Comité consultatif national d'éthique, Conseil national de l'ordre des médecins) afin de recueillir leurs observations sur le droit applicable.

485. La décision du juge d'ordonner ou non une mesure, qui n'a pas à être motivée, ne peut faire directement l'objet d'un recours. Cependant, elle peut être contestée en appel ou en cassation lors de la contestation du jugement au fond rendu sur le litige afin que le juge d'appel ou de cassation contrôle l'utilité de la mesure.

486. Si les mesures d'instruction sont généralement ordonnées au cours de l'instruction par le rapporteur de l'affaire, certaines mesures d'instruction ne peuvent être décidées que par un jugement avant dire droit rendu par la formation de jugement (expertise, enquête…).

487. Les documents qui sont produits à l'occasion de ces mesures d'instructions doivent en principe être communiqués aux parties afin que celles-ci puissent faire part de leurs observations. Le caractère contradictoire de la procédure fait en principe obstacle à ce que le juge se fonde sur des pièces produites au cours de l'instance qui n'auraient pas été préalablement communiquées à chacune des parties. Enfin, les résultats de la mesure d'instruction n'ayant vocation qu'à éclairer le juge pour se forger une conviction, le juge conserve son entier pouvoir de décision et n'est pas lié par les éléments obtenus.

§ 2. Les différentes mesures d'instruction

488. Le CJA recense les différentes mesures d'instruction qui peuvent être ordonnées par le juge.

489. L'article R. 611-10 du CJA, qui énonce la mesure d'instruction la plus répandue, prévoit que le rapporteur « peut demander aux parties, pour être jointes à la procédure contradictoire, toutes pièces ou tous documents utiles à la solution du litige ».

490. Plus spécifiques, les autres mesures d'instruction peuvent se subdiviser selon qu'elles sont réalisées par les juges eux-mêmes ou qu'elles font intervenir un tiers.

491. Les mesures d'instruction que le juge réalise en personne correspondent à la visite des lieux et à l'enquête.

Texte	Mesures	Objet
Art. R. 622-1 du CJA	Visite des lieux	Transport des membres de la juridiction sur les lieux pour y faire des constatations ou des vérifications (ex. : en cas de dommages de travaux publics).
Art. R. 623-1 du CJA	Enquête	Audition de témoins lors de l'audience ou en un lieu déterminé par le juge afin de vérifier les faits à l'origine du litige.

492. D'autres mesures d'instruction font intervenir un tiers chargé de mener les opérations.

Texte	Mesures	Objet
Art. R. 621-1 du CJA	Expertise	Mission d'investigations confiée à un expert (constater des faits, en déterminer les causes et les conséquences…) et éventuellement une mission de médiation entre les parties (ex. : en matière de responsabilité).
Art. R. 624-1 du CJA	Vérification d'écriture	Vérification par un expert qu'un acte est bien celui de son auteur.
Art. R. 625-2 et art. R. 625-3 du CJA	Consultation d'un tiers	• consultation technique : demande d'avis à un tiers sur des points techniques que le juge détermine (ex. : consultation d'une AAI). • consultation d'ordre général (*amicus curiae*) : demande d'avis à toute personne, dont la compétence ou les connaissances seraient de nature à éclairer utilement le juge sur la solution à donner à un litige, de produire des observations d'ordre général sur les points que le juge détermine (ex. : CE, ass., 14 févr. 2014, *Lambert* : consultation de l'Académie nationale de médecine).

493. Parmi les mesures d'instruction citées dans le tableau précédent, l'expertise est la plus fréquemment utilisée (litiges de responsabilité hospitalière, litiges de travaux publics…). Cette mesure est ordonnée par un jugement avant dire droit, lequel énumère les missions confiées à l'expert, y compris éventuellement une mission de médiation (art. L. 621-1 du CJA). L'intervention de l'expert est donc limitée par ce qui a été décidé par le juge. Au besoin, le juge peut modifier les missions de l'expert afin de les étendre. Les missions confiées ne peuvent porter que sur des éléments

factuels car l’expert ne peut être chargé de dire le droit. Il ne peut notamment pas recevoir la mission de procéder à des opérations de qualification juridique. L’expert, qui est en principe choisi sur le tableau des experts établi au sein de chaque CAA (art. R. 621-2 du CJA), s’engage à accomplir ses missions avec conscience, objectivité, impartialité et diligence. En outre, il est soumis aux principes directeurs du procès administratif. À ce titre, il peut être récusé par les parties s’il existe un motif permettant de mettre en cause son impartialité (art. R. 621-6 du CJA). Les opérations qu’il mène doivent par ailleurs être réalisées de manière contradictoire. Ainsi, les parties sont averties par l’expert des jours et heures auxquels il sera procédé à l’expertise (art. R. 621-7 du CJA). À l’issue des opérations, l’expert dresse un rapport qu’il transmet à la juridiction et aux parties qui disposent d’un mois pour faire part de leurs observations (art. R. 621-9 du CJA). Mais il peut aussi être convoqué devant la formation de jugement pour fournir toutes explications complémentaires utiles et notamment se prononcer sur les observations formulées par les parties (art. R. 621-10 du CJA). Enfin, l’expert a droit à des honoraires pour la mission accomplie, honoraires qui sont fixés par ordonnance du président de la juridiction et mis à la charge des parties (art. R. 621-11 du CJA).

Chapitre 2

La fin de l’instruction

494. Lorsque le dossier est en état d’être jugé, la phase d’instruction s’achève pour laisser place à l’audience. La fin de l’instruction se matérialise par une clôture qui met fin aux échanges entre les parties. Une fois inscrit au rôle d’une audience publique, le dossier est transmis au rapporteur public pour qu’il prépare ses conclusions dans la perspective de l’audience.

Section 1. La clôture de l’instruction

495. La clôture de l’instruction peut intervenir une fois le dossier en état d’être jugé selon des modalités diverses qui sont énoncées par le CJA. À titre exceptionnel, l’instruction peut prendre fin de manière précipitée alors même que la mise en état du dossier n’est pas achevée.

§ 1. Les règles de clôture de l’instruction

496. En principe, la clôture de l’instruction est prononcée par une ordonnance émanant du président de la formation de jugement selon les règles fixées par l’article R. 613-1 du CJA.

497. D’abord, le président de la formation de jugement peut, par une ordonnance, fixer la date à partir de laquelle l’instruction sera close. La notification aux parties d’une telle ordonnance annonçant une date de clôture doit être faite 15 jours au moins avant la date de la clôture fixée par l’ordonnance.

498. Ensuite, il existe des possibilités de clôture immédiate dès la date d’émission de l’ordonnance prise par le président de la formation de jugement. Ainsi, lorsqu’une partie a été mise en demeure de produire un mémoire et qu’elle a été informée, par la même occasion, de la date ou la période à laquelle il est envisagé d’appeler l’affaire à l’audience,

l’instruction peut être close à la date d’émission de l’ordonnance si le délai qui avait été donné à la partie pour produire son mémoire n’a pas été respecté depuis plus d’un mois. De même, lorsque les parties ont produit leurs mémoires, elles peuvent être informées de la date ou de la période à laquelle il est envisagé de l’appeler à l’audience et de la date à partir de laquelle l’instruction pourra être close par une ordonnance de clôture immédiate (art. R. 611-11-1 du CJA).

499. En l’absence d’ordonnance de clôture, l’article R. 613-2 du CJA prévoit que « l’instruction est close trois jours francs avant la date de l’audience indiquée dans l’avis d’audience ».

	Type de clôture	Information des parties de la date de clôture
1re hypothèse	Ordonnance de clôture prise par le président de la formation de jugement et fixant une date de clôture	Notification aux parties au moins 15 jours avant la date retenue
2e hypothèse	Clôture immédiate dès la date d’émission de l’ordonnance de clôture lorsqu’une partie mise en demeure de produire un mémoire n’a pas respecté, depuis plus d’un mois, le délai qui lui a été assigné	Information contenue dans la mise en demeure adressée aux parties
3e hypothèse	Clôture immédiate dès la date d’émission de l’ordonnance de clôture lorsque les parties ont été informées de la date ou de la période à laquelle il est envisagé d’appeler l’affaire à l’audience et de la date à partir de laquelle l’instruction pourra être close	Information contenue dans le courrier indiquant la date ou la période à laquelle il est envisagé d’appeler l’affaire à l’audience
4e hypothèse	Clôture par défaut intervenant, en l’absence d’ordonnance de clôture, trois jours francs avant la date d’audience	Information contenue dans l’avis d’audience adressé aux parties

500. Devant le Conseil d’État, la clôture de l’instruction intervient sans formalité, au cours de l’audience en vertu de l’article R. 613-5 du CJA qui dispose que « l’instruction est close soit après que les avocats au Conseil d’État ont formulé leurs observations orales, soit, en l’absence d’avocat, après appel de l’affaire à l’audience ». Cette règle offre la possibilité aux parties de produire des mémoires jusqu’à l’audience. Pour éviter les reports d’audience, une expérimentation a été menée jusqu’au 31 décembre 2018 pour permettre la clôture de l’instruction selon des règles similaires à celles applicables aux TA et aux CAA. À la suite de cette expérimentation, la possibilité pour le président de la chambre chargée de l’instruction de fixer, par ordonnance, la date à partir de laquelle l’instruction sera close a été ajoutée par le décret n° 2019-82 du 7 février 2019.

501. Une fois la clôture d’instruction intervenue, les échanges entre les parties cessent. En vertu de l’article R. 613-3 du CJA, « les mémoires produits après la clôture de l’instruction ne donnent pas lieu à

communication, sauf réouverture de l'instruction ». Le principe de non communication est donc assorti d'une exception qui suppose que l'instruction soit réouverte afin de pouvoir verser le mémoire au débat contradictoire. Le cas échéant, cette réouverture est ordonnée par décision du président de la formation de jugement. Les hypothèses de réouverture ont été précisées par le Conseil d'État (CE, sect., 5 déc. 2014, *M. Lassus*, préc.). Ainsi, après avoir pris connaissance du mémoire, le rapporteur apprécie si le mémoire tardif mérite d'être communiqué. Si tel est le cas, il demande au président de la formation de jugement de prendre une décision de réouverture qui n'a pas à être motivée et qui n'est pas susceptible de recours. Toutefois, la réouverture devient obligatoire dans un cas particulier. En effet, lorsque le mémoire contient l'exposé d'une circonstance de fait ou d'un élément de droit dont la partie qui l'invoque n'était pas en mesure de faire état avant la clôture de l'instruction et qui est susceptible d'exercer une influence sur le jugement de l'affaire, le juge doit en tenir compte, à peine d'irrégularité de sa décision.

502. Enfin, la clôture d'instruction ne fait pas obstacle à ce que le juge ordonne des mesures d'instruction pour compléter le dossier. En effet, l'article R. 613-1-1 du CJA permet au président de la formation de jugement, après la clôture de l'instruction, d'inviter une partie à produire des éléments ou pièces utiles pour la résolution du litige. Mais l'éventuelle communication aux autres parties des éléments et pièces produits n'a pour effet de rouvrir l'instruction qu'en ce qui concerne ces éléments ou pièces.

§ 2. Les événements précipitant la fin de l'instruction

503. L'instruction constitue une phase relativement longue. Dès lors qu'elle vise à mettre le dossier en état d'être jugé, elle s'étale de manière générale sur plusieurs mois. Afin d'accélérer la mise en état de certains dossiers, les articles R. 611-11 et R. 611-18 du CJA prévoient, lorsque les circonstances de l'affaire le justifient, la possibilité pour le président de la formation de jugement de fixer, dès l'enregistrement de la requête, la date à laquelle l'instruction sera close. Cette faculté est par exemple utilisée dans le contentieux des étrangers lorsque le litige relève d'une procédure de jugement à délai contraint (trois mois).

504. Par ailleurs, l'instruction prend fin prématurément en cas de désistement du requérant. En effet, lorsque le requérant se désiste de son recours, le juge communique le mémoire en désistement au défendeur puis donne acte au requérant de son désistement par ordonnance (art. R. 222-1 du CJA) quand bien même le dossier ne serait pas en état d'être jugé.

505. Le désistement peut aussi résulter de certains comportements du requérant. En effet, le CJA considère que certaines abstentions du requérant doivent être interprétées comme des désistements d'office. Tel est le cas lorsque le demandeur avait annoncé dans sa requête un mémoire complémentaire qu'il n'a finalement jamais envoyé malgré une mise en demeure de le faire (art. R. 611-22 et R. 612-5 du CJA). Le juge a alors l'obligation de constater le désistement (CE, 9 mars 2018, *Mme Eveno-Lapinard*, n° 402378, *Lebon*, p. 838). Tel est aussi le cas lorsque le juge a demandé au requérant de produire un mémoire récapitulatif de ses conclusions et moyens précédemment présentés dans le cadre de l'instance et que le requérant n'a pas produit ce mémoire dans le délai d'au moins un mois qui lui était imparti (art. R. 611-8-1 du CJA). Tel est encore le cas lorsque l'état du dossier permet de s'interroger sur l'intérêt que la requête conserve pour son auteur, le juge pouvant alors inviter le requérant à confirmer expressément le maintien de ses conclusions dans un délai imparti et, en l'absence de réponse, considérer que le requérant s'est désisté de l'ensemble de ses conclusions (art. R. 612-5-1 du CJA). Dans tous ces cas, le requérant doit avoir été informé de ce que son abstention serait constitutive d'un désistement d'office (V. par ex. : CE, 19 mars 2018, *SAS Roset*, n° 410389, *Lebon*, p. 840).

506. Enfin, l'instruction cesse également en cas de disparition de l'objet du litige. Dans le cadre du REP, tel est le cas si « l'acte attaqué est rapporté par l'autorité compétente et si le retrait ainsi opéré acquiert un caractère définitif faute d'être critiqué dans le délai du recours contentieux » (CE, 19 avr. 2000, *Borusz*, n° 207469, *Lebon*, p. 157). En matière indemnitaire, la disparition de l'objet du litige peut résulter de la conclusion d'une transaction entre les parties (CE, 30 déc. 2014, *EURL Batimo*, n° 365321, *Lebon T.*, p. 806). Dans ces hypothèses, le juge doit prononcer un non-lieu à statuer qui implique qu'il ne sera pas statué sur le litige par la juridiction. Il doit le faire, le cas échéant d'office (CE, 13 juill. 2007, *Chopinaud*,

n° 280775, *Lebon*, p. 663), après en avoir informé les parties en application de l'article R. 611-7 du CJA. En principe, le non-lieu est prononcé par ordonnance conformément à l'article R. 222-1 du CJA.

Section 2. Le rapporteur public

507. Créé par une ordonnance du 12 mars 1831 et autrefois désigné commissaire du gouvernement, le rapporteur public est une figure emblématique de la procédure administrative contentieuse chargé, en vertu de l'article L. 7 du CJA, d'exposer « publiquement, et en toute indépendance, son opinion sur les questions que présentent à juger les requêtes et sur les solutions qu'elles appellent ».

508. Aujourd'hui, le rapporteur public a donc vocation à intervenir au cours de l'audience afin de proposer à la formation de jugement une solution au litige en s'appuyant sur des arguments de droit et de fait. Par ses conclusions, il prend ainsi parti en faveur de l'une ou l'autre des parties. C'est pourquoi, dans la période contemporaine, la question de la compatibilité du régime juridique applicable au rapporteur public avec le droit à un procès équitable consacré par l'article 6 §1 de la Conv. EDH s'est posée pour son rôle et pour le statut de ses conclusions.

§ 1. Le rôle du rapporteur public

509. Le rôle actuel du rapporteur public est radicalement opposé à celui qui lui a été conféré lors de sa création en 1831. Initialement, le commissaire du gouvernement avait pour mission de défendre les intérêts de l'administration dans le procès administratif. Cependant, dans la pratique, les commissaires ont rapidement acquis une indépendance fonctionnelle les conduisant non plus à intervenir au soutien de l'administration mais à présenter leur vision de l'affaire. Dans son arrêt *Gervaise* (CE, 10 juill. 1957, *Gervaise*, n° 26517, *Lebon*, p. 466), le Conseil d'État a entériné cette évolution en affirmant que le commissaire du gouvernement n'est pas le représentant de l'administration. Pour mettre fin à toute ambiguïté, l'appellation historique de commissaire du gouvernement a d'ailleurs été supprimée au profit de celle de rapporteur public dans les

juridictions administratives par le décret n° 2009-14 du 7 janvier 2009, comme au Tribunal des conflits par un décret n° 2015-233 du 27 février 2015.

510. Le rapporteur public est donc chargé d'exposer son point de vue sur le litige lors de l'audience, en précisant les raisons de droit et de fait qui fondent sa position. Investi d'un pouvoir de proposition, il peut être amené à suggérer à la formation de jugement de dégager une règle jurisprudentielle nouvelle ou de modifier une règle existante pour pouvoir trancher le litige. Ses conclusions sont de ce fait parfois publiées et sont très utiles à la doctrine et à la compréhension du droit.

511. Historiquement, le rapporteur public participait au délibéré alors même qu'il n'appartient pas à la formation de jugement. Sans prendre part au vote, il intervenait dans les discussions pour rappeler et expliciter son point de vue. Or, étant donné qu'il prend parti en faveur de l'une ou l'autre des parties, cette participation active au délibéré a été jugée contraire au principe d'égalité des armes car susceptible d'influencer la décision de la formation de jugement (CEDH, 7 juin 2001, *Kress c/France*, préc.). La condamnation par la CEDH a conduit à une évolution de l'état du droit. Il a ainsi été décidé d'autoriser le rapporteur public à être présent au délibéré sans toutefois y prendre part. Mais la CEDH a estimé que cette réforme n'était pas suffisante (CEDH, 12 avr. 2006, *Martinie c/France*, préc.). Il est donc désormais interdit au rapporteur public d'assister au délibéré (art. R. 732-2 du CJA) mais cette solution ne vaut que devant les TA et les CAA.

512. Devant le Conseil d'État, le rapporteur public continue d'assister au délibéré sans prendre part aux discussions, à moins que les parties s'opposent à cette présence (art. R. 733-3 du CJA). La CEDH a validé cet état du droit particulier pour le Conseil d'État (CEDH, 15 sept. 2009, *Étienne c/France*, préc.). Cette solution dérogatoire par rapport aux autres juridictions administratives s'explique par le rôle essentiel joué par le rapporteur public du Conseil d'État dans la création du droit administratif. En effet, il n'est pas rare que le rapporteur public contribue, par ses conclusions, à l'élaboration de règles jurisprudentielles et il apparaît nécessaire, pour ce faire, qu'il se nourrisse des discussions des formations de jugement afin de comprendre la solution adoptée.

513. Enfin, le rapporteur public peut être dispensé de prononcer des conclusions dans certains litiges (ex. : référés, litiges relevant des matières énumérées à l'article R. 732-1-1 du CJA et pour lesquels le rapporteur public demande à être dispensé de prononcer des conclusions).

§ 2. Le régime juridique des conclusions

514. Les conclusions du rapporteur public ne s'imposent pas aux membres de la formation de jugement qui sont libres de suivre ou non ce qui leur a été proposé.

515. Les conclusions ne sont pas communicables aux parties avant l'audience. En effet, en vertu d'une jurisprudence constante, le Conseil d'État s'oppose à la communication des conclusions aux parties car la fonction de rapporteur public n'est pas soumise au principe du contradictoire. Cette solution repose sur un argument temporel : dès lors que le principe du contradictoire s'applique à la phase de l'instruction et que les conclusions du rapporteur public sont prononcées après la clôture de cette dernière, elles n'ont pas à être communiquées aux parties (CE, 29 juill. 1998, *Esclatine*, préc. ; CE, sect., 21 juin 2013, *Communauté d'agglomération du Pays de Martigues*, préc.).

516. La CEDH, également saisie de la question, a, elle aussi, validé l'état du droit en se fondant toutefois sur une argumentation différente (CEDH, 7 juin 2001, *Kress c/France*, préc.). Elle juge en effet que le principe du contradictoire est respecté même si les conclusions ne sont pas communiquées aux parties avant l'audience, et ce grâce à deux mécanismes qui existent à l'égard des conclusions du rapporteur public.

517. D'origine jurisprudentielle, ces mécanismes ont été consacrés dans le CJA après que la CEDH s'est appuyée sur ces éléments pour juger l'état du droit français conforme au principe du contradictoire.

518. D'une part, les parties disposent du droit d'être **mises en mesure de connaître le sens général des conclusions du rapporteur public** avant l'audience. Les conclusions ne sont donc pas intégralement communiquées. En revanche, le dispositif et les raisons qui déterminent ce dispositif doivent être transmis dans un délai raisonnable avant l'audience, l'information

concernant le dispositif étant d'ailleurs requise sous peine d'irrégularité du jugement rendu (CE, sect., 13 juin 2013, *Communauté d'agglomération du Pays de Martigues*, préc.).

519. D'autre part, les parties ont également la **possibilité de répondre aux conclusions du rapporteur public** après l'audience en déposant une note en délibéré qui peut, le cas échéant, donner lieu à une réouverture d'instruction (CE, 12 juill. 2002, *Leniau*, n° 236125, *Lebon*, p. 278). La réponse aux conclusions peut aussi désormais intervenir au cours de l'audience puisque l'ordre de la prise de parole a été inversé en 2011 afin de permettre aux parties de faire leurs observations après le prononcé des conclusions du rapporteur public.

Mécanismes	**Connaissance du sens des conclusions (art. R. 711-3 et R. 712-1 du CJA)**	**Note en délibéré (art. R. 731-3 du CJA)**
Moment	Avant l'audience	Après l'audience
Objet	Information permettant d'apprécier l'opportunité d'assister à l'audience publique et de préparer des observations orales	Production écrite qui vise à répondre aux conclusions du rapporteur public
Effets	Communication du sens général des conclusions par le rapporteur public dans un délai raisonnable avant l'audience (communication du dispositif que le rapporteur public propose ainsi que les raisons qui déterminent ce dispositif)	• Obligation pour le juge d'en prendre connaissance • Possibilité dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice, de rouvrir l'instruction et de soumettre au débat contradictoire les éléments contenus dans la note en délibéré. • Obligation de rouvrir l'instruction lorsque la note contient : • soit l'exposé d'une circonstance de fait dont la partie qui l'invoque n'était pas en mesure de faire état avant la clôture de l'instruction et que le juge ne pourrait ignorer sans fonder sa décision sur des faits matériellement inexacts • soit l'exposé d'une circonstance de droit nouvelle ou que le juge devrait relever d'office

Section 3. L'audience publique

520. L'article L. 6 du CJA énonce que « les débats ont lieu en audience publique ». Sans remettre en cause le caractère écrit de la procédure juridictionnelle administrative, le principe de l'audience publique permet d'introduire une part d'oralité devant le juge administratif puisque les parties peuvent y faire des observations et le rapporteur public y prononce ses conclusions. Le principe de l'audience publique, applicable aux

juridictions de droit commun en vertu de la disposition précitée, l'est également aux JAS, soit qu'un texte spécial le prévoit (V. par ex. s'agissant des chambres régionales des comptes : art. R. 245-1 du CJF), soit en application de l'article 6 §1 de la Conv. EDH (CE, ass., 14 févr. 1996, *Maubleu*, n° 132369, *Lebon*, p. 34).

521. Certains litiges portés devant le juge administratif sont toutefois tranchés sans audience. C'est le cas notamment des requêtes traitées dans le cadre de la procédure de tri prévue, pour les TA et les CAA, à l'article R. 222-1 du CJA et pour le Conseil d'État, à l'article R. 122-12 du CJA. En effet, lorsque la requête ne relève manifestement pas de la compétence de la juridiction administrative, ou encore lorsqu'elle est manifestement irrecevable et que la juridiction n'est pas tenue d'inviter son auteur à la régulariser, la requête peut être rejetée par voie d'ordonnance rendue par un magistrat statuant seul sans audience publique. En matière de référés, les règles relatives à l'audience publique varient d'une procédure à l'autre. Le référé-suspension et le référé-liberté sont soumis au principe de l'audience publique (art. R. 522-6 du CJA). Les autres référés, tel que le référé-provision, n'y sont pas soumis. Toutefois, cela n'interdit pas au juge des référés de tenir une audience publique s'il l'estime utile pour forger sa conviction. Il est en effet libre d'apprécier s'il y a lieu de convoquer les parties et de les entendre (CE, 19 févr. 1965, *Souris*, n° 65076, *Lebon T.*, p. 1017).

§ 1. La convocation à l'audience

522. Lorsque le dossier est en état d'être jugé, il peut être inscrit au rôle d'une audience. En vertu de l'article R. 711-1 du CJA, le rôle de chaque audience est arrêté, au sein des TA, par le président du tribunal et communiqué au rapporteur public. Au sein des CAA, il est préparé par le rapporteur public et arrêté par le président de la cour.

523. Les parties sont informées que leur affaire est « audiencée » grâce à un avis d'audience qui leur est notifié en principe sept jours au moins avant l'audience. Outre la date d'audience, cet avis mentionne aux parties la possibilité de prendre connaissance du sens des conclusions du rapporteur public avant l'audience et la possibilité de déposer une note en délibéré après l'audience, ou, le cas échéant, la dispense de conclusions du

rapporteur public qui a été décidée par le président de la formation de jugement. En l'absence d'ordonnance de clôture d'instruction, l'avis d'audience indique que cette clôture interviendra trois jours francs avant l'audience.

524. Devant le Conseil d'État, le rôle de chaque séance d'audience est préparé par le rapporteur public et arrêté par le président de la formation de jugement (art. R. 712-1 du CJA). Un avis d'audience contenant les mêmes mentions que celles précitées est envoyé aux parties. Le CJA ne fixe pas de délai pour cette notification lorsque les parties ne sont pas représentées. En revanche, quand elles sont représentées par un avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation, celui-ci est averti quatre jours au moins avant l'audience que l'affaire est inscrite au rôle.

525. Un dossier inscrit au rôle d'une audience peut être renvoyé à une audience ultérieure et être rayé du rôle auquel il était inscrit. Le président de la formation de jugement n'est toutefois pas tenu de faire droit à une demande de renvoi qui lui est présentée par l'une des parties (CE, 19 avr. 1989, *Zimbris*, n° 80244, *Lebon T.*, p. 860). En revanche, le renvoi s'impose lorsque l'instruction doit être réouverte pour soumettre au principe du contradictoire le mémoire tardif d'une partie contenant soit l'exposé d'une circonstance de fait qu'elle n'était pas en mesure d'invoquer avant la clôture de l'instruction et que le juge ne pourrait ignorer sans fonder sa décision sur des faits matériellement inexacts, soit d'une circonstance de droit nouvelle ou que le juge devrait relever d'office (CE, sect., 27 févr. 2004, *Préfet des Pyrénées-orientales c/Abounkhila*, n° 252988, *Lebon*, p. 93). Il arrive également qu'une affaire enrôlée soit renvoyée à une audience ultérieure après que la première audience se soit tenue. En effet, en vertu de l'article R. 731-3 du CJA, « à l'issue de l'audience, toute partie à l'instance peut adresser au président de la formation de jugement une note en délibéré ». Si tel est le cas, le juge doit en prendre connaissance avant de rendre son jugement et apprécier s'il y a lieu de rouvrir l'instruction et de soumettre la note en délibéré au débat contradictoire. Si tel est le cas, la discussion écrite entre les parties reprend et l'affaire devra être à nouveau inscrite à une audience avant que le jugement puisse être rendu. La réouverture de l'instruction s'impose au juge si la note contient l'exposé d'une circonstance de fait dont la partie qui l'invoque n'était pas en mesure

d’en faire état avant la clôture de l’instruction et que le juge ne pourrait ignorer sans fonder sa décision sur des faits matériellement inexacts ou d’une circonstance de droit nouvelle que le juge devrait relever d’office (CE, 12 juill. 2002, *Leniau*, préc.).

§ 2. Le déroulement de l’audience

526. La publicité de l’audience signifie que toute personne peut assister aux audiences tenues par une juridiction administrative même si, dans la pratique, les spectateurs sont peu nombreux. Il s’agit d’un principe cardinal qui permet à chaque citoyen de contrôler la façon dont la justice est rendue. En vertu de l’article R. 731-2 du CJA, les personnes qui assistent à l’audience doivent observer une attitude digne et garder le respect dû à la justice, et n’ont pas le droit de parler sans y avoir été invitées, de donner des signes d’approbation ou de désapprobation, ou de causer des désordres. Le président de la formation de jugement qui est chargé du bon ordre au cours de l’audience peut faire expulser toute personne qui n’obtempère pas à ses injonctions.

527. À titre exceptionnel, l’audience peut se tenir hors la présence du public. La décision est prise à titre exceptionnel par le président de la formation de jugement et doit être justifiée par un motif de sauvegarde de l’ordre public ou par le respect de l’intimité des personnes ou de secrets protégés par la loi (art. L. 731-1 du CJA).

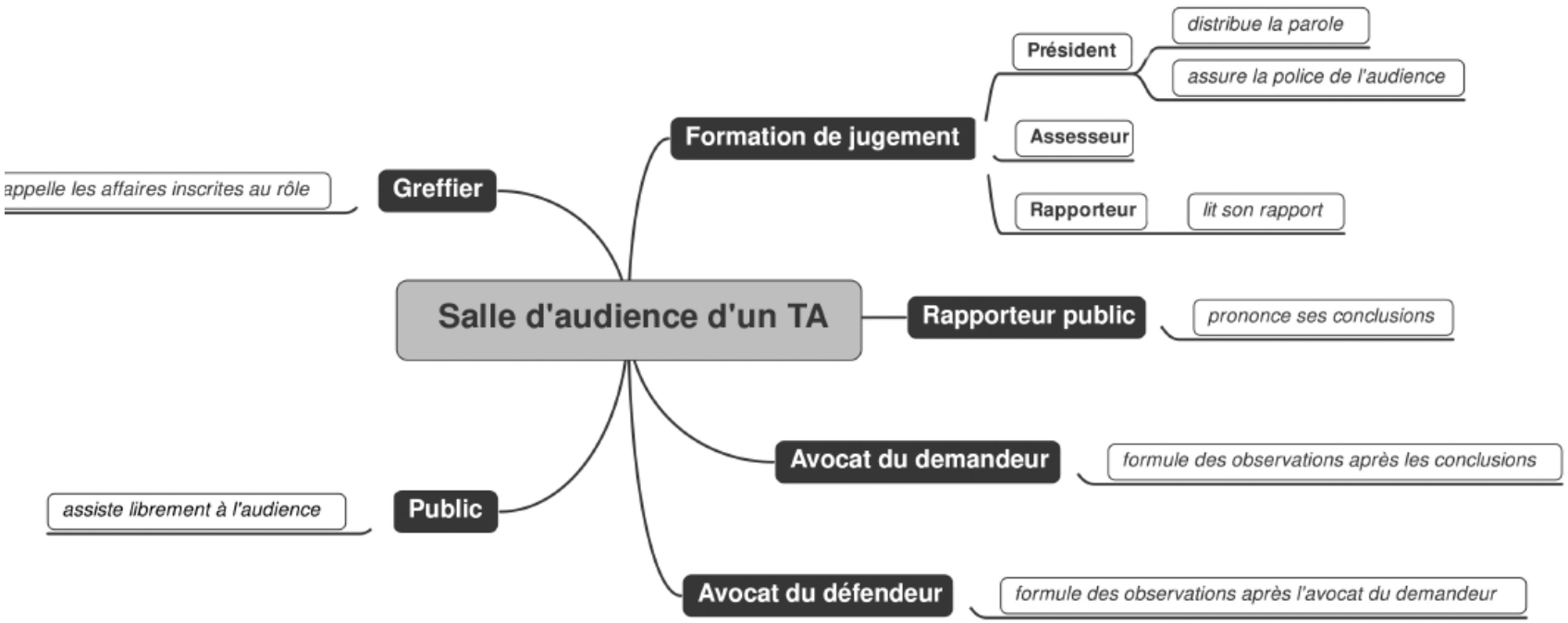
528. Le déroulement de l’audience est organisé par le CJA. D’abord, l’article R. 731-1 du CJA indique que le président de la formation de jugement est chargé de distribuer la parole et de veiller au bon ordre durant l’audience. Ensuite, l’article R. 732-1 du CJA fixe l’ordre de la prise de parole devant les TA et les CAA. La parole est d’abord donnée au rapporteur qui a instruit le dossier afin qu’il lise son rapport. Ce dernier a pour objet de présenter la requête et les conclusions qu’elle contient et de retracer la procédure en énonçant les productions reçues par la juridiction et échangées entre les parties, ainsi que les éventuels moyens d’ordre public soulevés par la juridiction. Sauf cas de dispense, le rapporteur public prononce ensuite ses conclusions afin d’exposer sa vision de l’affaire. Enfin, les parties et leurs avocats présentent leurs observations orales. Compte tenu du caractère écrit de la procédure et de la clôture de

l’instruction, les parties n’ont pas vocation à plaider devant le juge administratif, ni à présenter d’éléments nouveaux lors de l’audience. Leurs observations visent à mettre en avant les points saillants de leurs écritures et, éventuellement à réagir aux conclusions du rapporteur public. Tout moyen nouveau soulevé lors de l’audience ne sera pas examiné par la formation de jugement (CE, 7 oct. 1991, *Tchouli*, n° 102875, *Lebon*, p. 323) et doit, pour que le juge puisse le cas échéant s’en saisir, être confirmé par une note en délibéré déposée après l’audience (art. R. 731-3 du CJA). Par ailleurs, le Conseil d’État a jugé que les règles qui régissent la procédure administrative contentieuse impliquent qu’à l’audience, le requérant s’exprime avant le défendeur (CE, 1er déc. 1993, *Cne de Saint-Cyprien*, n° 129048, *Lebon*, p. 333). Si les parties et leurs avocats sont en principe les seuls habilités à prendre la parole (CE, 16 janv. 2002, *Synd. national de la police en tenue*, n° 196637, *Lebon T.*, p. 883), le président de la formation de jugement peut autoriser une autre personne intéressée au litige à prendre la parole au cours de l’audience (CE, 24 sept. 2018, *Krumeich*, n° 408825, *Lebon T.*, p. 765).

529. Devant le Conseil d’État, la prise de parole est différente. Après l’exposé de l’affaire par le rapporteur, la parole est d’abord donnée aux parties pour leurs observations puis au rapporteur public qui prononce ses conclusions (art. R. 733-1 du CJA). Cependant, le décret n° 2009-14 du 7 janvier 2009 a permis aux avocats au Conseil d’État et à la Cour de cassation de présenter de brèves observations orales après le prononcé des conclusions du rapporteur public (art. R. 733-1 du CJA).

530. Une fois que chacun s’est exprimé, le président de la formation de jugement clôt les débats et met l’affaire en délibéré.

Carte mentale 26. Salle d’audience d’un TA


Salle d'audience d'un TA
Formation de jugement
Président
distribue la parole
assure la police de l'audience
Assesseur
Rapporteur
lit son rapport
Rapporteur public
prononce ses conclusions
Avocat du demandeur
formule des observations après les conclusions
Avocat du défendeur
formule des observations après l'avocat du demandeur
Greffier
appelle les affaires inscrites au rôle
Public
assiste librement à l'audience

Titre 3

Le jugement

531. Après l’audience publique, la formation de jugement se réunit pour discuter et trancher le litige et lui donner une solution. Ce délibéré, auquel le rapporteur public n’assiste pas devant les TA et les CAA, est soumis au principe du secret en vertu de l’article L. 8 du CJA.

Chapitre 1

Le prononcé du jugement

532. À l'issue du délibéré lors duquel la décision a été arrêtée par la formation de jugement, le rapporteur finalise la rédaction du jugement qui est ensuite relu par le président de la formation de jugement, puis transmis au greffe pour qu'il soit notifié aux parties.

Section 1. Le contenu du jugement

533. La présentation formelle du jugement est encadrée par des règles énoncées dans le CJA.

§ 1. Les mentions et visas

534. Tout jugement contient des mentions obligatoires énumérées à l'article R. 741-2 du CJA. Ainsi, doivent figurer dans les visas et mentions :

- le fait que le jugement a été rendu à l'issue d'une audience publique, sauf s'il a été décidé de tenir l'audience à huis clos ;
- le nom des parties ;
- l'analyse des conclusions et mémoires ;
- les visas des dispositions législatives ou réglementaires dont la décision fait application ;
- le fait que le rapporteur et le rapporteur public et, s'il y a lieu, les parties, leurs mandataires ou défenseurs ainsi que toute personne entendue sur décision du président ont été entendus ;
- le cas échant, le fait que le rapporteur public a été dispensé de prononcer des conclusions ;
- le cas échéant, la production d'une note en délibéré ;
- la date de l'audience et la date à laquelle le jugement a été prononcé.

535. En résumé, ces mentions et visas ont pour objet de présenter les données du litige et la procédure. Ainsi, ils mentionnent le dépôt de la requête, énoncent les conclusions du requérant et indiquent les mémoires échangés entre les parties et les mesures d'instructions réalisées. Ils contiennent aussi l'analyse des moyens soulevés par le requérant et le défendeur. Les mémoires présentés après la clôture de l'instruction sont en revanche visés sans être analysés (CE, 27 juill. 2005, *Berreville*, n° 258164, *Lebon T.*, p. 1051).

536. Les mentions et visas précisent également qu'une audience publique s'est tenue, que le rapporteur y a lu son rapport, que le rapporteur public y a prononcé ses conclusions et que les observations orales des parties ont été entendues. L'article L. 10 du CJA impose par ailleurs d'indiquer le nom des juges de la formation de jugement. La présence de toutes ces indications permet de prouver que les règles procédurales ont été respectées (ex. : principe du contradictoire, publicité des débats…).

537. Les visas énoncent également, en respectant l'ordre de la hiérarchie des normes, les références des dispositions constitutionnelles, internationales, législatives, réglementaires et parfois jurisprudentielles dont le juge fait application.

538. Doivent aussi être mentionnés, au début du jugement, l'expression « au nom du peuple français » et le nom de la juridiction qui rend la décision (art. R. 741-3 et s. du CJA).

§ 2. Les motifs

539. Les motifs correspondent à la motivation du jugement qui est imposée par l'article L. 9 du CJA. Il s'agit pour le juge de justifier sa décision en énonçant les raisons de droit et de fait qui la fondent. Cette exigence permet de protéger le justiciable contre l'arbitraire et favorise l'acceptation des décisions juridictionnelles. Les motifs constituent en effet une réponse aux moyens du requérant, à moins que le juge soulève un moyen d'ordre public. La réponse que le juge apporte à ces moyens doit être proportionnée à la teneur de l'argumentation développée par le requérant (CE, ass., 11 janv. 1974, *Dame Mazel*, n° 82810, *Lebon*, p. 22).

540. En cas de rejet de la demande, le juge est tenu de se prononcer sur tous les moyens invoqués par les parties. En revanche, lorsque le juge fait droit à la demande, le principe de l'économie des moyens autorise le juge à ne répondre qu'au moyen qui lui permet d'accueillir la demande (CE, 29 mai 1963, *Sieur Maurel*, n° 54245, *Lebon*, p. 334). Il se matérialise par la formule « sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens » figurant dans le paragraphe conclusif de la décision.

541. Lorsque plusieurs moyens sont fondés dans le cadre d'un REP, le juge peut librement choisir celui sur lequel il préfère fonder sa décision et ne pas évoquer les autres moyens. Toutefois, le Conseil d'État a, après avoir rappelé ce principe, supprimé cette faculté en cas de demande d'annulation assortie de conclusions tendant à ce que le juge enjoigne à l'autorité administrative de prendre une décision dans un sens déterminé (CE, sect., 21 déc. 2018, *Soc. Eden*, n° 409678, *Lebon*, p. 468). Dans ce cas, « il incombe au juge de l'excès de pouvoir d'examiner prioritairement les moyens qui seraient de nature, étant fondés, à justifier le prononcé de l'injonction demandée ».

542. Par ailleurs, le principe de l'économie de moyens n'est pas une obligation pour le juge administratif qui peut préférer fonder sa solution d'annulation sur plusieurs motifs (CE, ass., 9 nov. 1973, *Sieur Marot*, n° 85229, *Lebon*, p. 627). Il s'agit même d'une obligation dans le contentieux de l'urbanisme. Ainsi, l'article L. 600-4-1 du code de l'urbanisme dispose que « lorsqu'elle annule pour excès de pouvoir un acte intervenu en matière d'urbanisme ou en ordonne la suspension, la juridiction administrative se prononce sur l'ensemble des moyens de la requête qu'elle estime susceptibles de fonder l'annulation ou la suspension, en l'état du dossier ».

543. La motivation du jugement prend, selon l'expression habituelle, la forme d'un syllogisme. Elle repose sur une majeure (motifs de droit), une mineure (motifs de fait), et une conclusion (application à l'espèce). Les motifs de droit sur lesquels le juge s'appuie pour répondre aux moyens correspondent aux normes textuelles applicables au litige. Mais ils peuvent aussi correspondre à une règle jurisprudentielle énoncée par le juge lui-même. Les motifs de fait correspondent à la situation factuelle qui lui est soumise.

544. Historiquement, le juge administratif rédigeait les motifs de ses décisions sous la forme de « considérants ». Toutefois, après une expérimentation menée au sein de la juridiction administrative, le Conseil d'État a décidé l'abandon de ce mode de rédaction au profit d'une rédaction en style direct à compter du 1er janvier 2019 afin de faciliter la compréhension des décisions des juridictions administratives par le justiciable et a institué la numérotation des paragraphes.

§ 3. Le dispositif

545. Le dispositif contient la solution donnée au litige. En vertu de l'article R. 741-6 du CJA, il est divisé en articles et est précédé du mot « décide ». Il a pour objet de répondre aux conclusions du requérant et éventuellement à celles formulées de manière reconventionnelle par le défendeur. C'est donc dans le dispositif que le juge indique si la requête est rejetée, si l'acte contesté est annulé ou encore si l'administration est condamnée à verser des dommages-intérêts.

546. Le dispositif du jugement constitue une norme juridictionnelle applicable aux parties. En cas d'annulation d'un acte administratif unilatéral dans le cadre d'un REP, cette norme présente la particularité d'avoir un caractère rétroactif. Toutefois, le juge administratif s'autorise à moduler dans le temps les effets de son annulation (CE, ass., 11 mai 2004, *Assoc. AC !*, préc.).

547. Enfin, la minute de la décision est signée par le président de la formation de jugement, le rapporteur et le greffier d'audience (art. R. 741-7 du CJA). Si le président de la formation est rapporteur, la minute est signée, en outre, par l'assesseur le plus ancien dans l'ordre du tableau. Lorsque l'affaire est jugée par un magistrat statuant seul, la minute du jugement est signée par ce magistrat et par le greffier d'audience (art. R. 741-8 du CJA).

548. Les décisions juridictionnelles rendues par le Conseil d'État, les CAA et les TA sont notifiées le même jour à toutes les parties en cause, en principe, par lettre recommandée avec demande d'avis de réception (art. R. 751-3 du CJA). Mais la notification peut également se faire via l'application Telerecours pour les parties qui y sont inscrites (art. R. 751-4-1 du CJA). Les décisions sont, par ailleurs, mises à la disposition du public dans un délai de deux mois à compter de leur date (art. R. 741-13 du CJA).

Carte mentale 27. Analyse d’un arrêt

Conseil d'État - 7ème chambre

N° 451407

Inédit au recueil Lebon

Lecture du mardi 05 octobre 2021

Nom de la juridiction
Numéro de la requête
Publication
Date de lecture

Rapporteur
Mme Mélanie Villiers

Rapporteur public
Mme Mireille Le Corre

Avocat(s)
SCP THOUVENIN, COUDRAY, GREVY

Texte intégral

RÉPUBLIQUE FRANCAISE
AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Mention obligatoire de cette formule

Vu la procédure suivante :
Par un mémoire et un nouveau mémoire, enregistrés les 6 et 29 juillet 2021 au secrétariat du contentieux du Conseil d'État, Mme C... B..., veuve A..., présentés en application de l'article 23-5 de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958, demande au Conseil d'État, à l'appui de son pourvoi tendant à l'annulation de l'arrêt n° 20DA00570 du 4 février 2021 par lequel la CAA de Douai a rejeté son appel dirigé contre le jugement n° 1303203 du 31 janvier 2017 du TA de Lille, de renvoyer au Conseil constitutionnel la question de la conformité aux droits et libertés garantis par la Constitution des dispositions de l'article 57 de la loi n° 2020-734 du 17 juin 2020 relative à diverses dispositions liées à la crise sanitaire, à d'autres mesures urgentes ainsi qu'au retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne.
Vu les autres pièces du dossier ;
Vu
- la Constitution, notamment son Préambule et son article 61-1 ;
- l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 ;
- le code de santé publique ;
- la loi n° 2010-2 du 5 janvier 2010 ;
- la loi n° 2017-256 du 28 février 2017 ;
- la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 ;
- la loi n° 2020-734 du 17 juin 2020 ;
- le code de justice administrative ;

VISAS

Après avoir entendu en séance publique :
- le rapport de Mme Mélanie Villiers, maître des requêtes ;
- les conclusions de Mme Mireille Le Corre, rapporteure publique ;
La parole ayant été donnée, après les conclusions, à la SCP Thouvenin, Coudray, Grevy, avocat de Mme B... ;

MENTIONS OBLIGATOIRES

Considérant ce qui suit :
1. Aux termes du premier alinéa de l'article 23-5 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel : « Le moyen tiré de ce qu'une disposition législative porte atteinte aux droits et libertés garantis par la Constitution peut être soulevé (...) à l'occasion d'une instance devant le Conseil d'État (...) ». Il résulte des dispositions de ce même article que le Conseil constitutionnel est saisi de la question prioritaire de constitutionnalité à la triple condition que la disposition contestée soit applicable au litige ou à la procédure, qu'elle n'ait pas déjà été déclarée conforme à la Constitution dans les motifs et le dispositif d'une décision du Conseil constitutionnel, sauf changement des circonstances, et que la question soit nouvelle ou présente un caractère sérieux.
2. Aux termes de l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen : « Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution ».
3. Aux termes de l'article 1er de la loi du 5 janvier 2010 relative à la reconnaissance et à l'indemnisation des victimes des essais nucléaires français : « I. Toute personne souffrant d'une maladie radio-induite résultant d'une exposition à des rayonnements ionisants dus aux essais nucléaires français et inscrite sur une liste fixée par décret en Conseil d'Etat conformément aux travaux reconnus par la communauté scientifique internationale peut obtenir réparation intégrale de son préjudice dans les conditions prévues par la présente loi. / II. Si la personne est décédée, la demande de réparation peut être présentée par ses ayants droit (...) ». Aux termes de l'article 2 de cette même loi : « La personne souffrant d'une pathologie radio-induite doit avoir résidé ou séjourné : / 1° Soit entre le 13 février 1960 et le 31 décembre 1967 au Centre saharien des expérimentations militaires, ou entre le 7 novembre 1961 et le 31 décembre 1967 au Centre d'expérimentations militaires des oasis ou dans les zones périphériques à ces centres ; / 2° Soit entre le 2 juillet 1966 et le 31 décembre 1998 en Polynésie française. / (...) ». Aux termes du I de l'article 4 de la même loi : « Les demandes individuelles d'indemnisation sont soumises au comité d'indemnisation des victimes des essais nucléaires (...) ».
4. En vertu du V du même article 4, dans sa rédaction résultant de l'article 113 de la loi du 28 février 2017 de programmation relative à l'égalité réelle outre-mer et portant autres dispositions en matière sociale et économique : « V. - Ce comité examine si les conditions de l'indemnisation sont réunies. Lorsqu'elles le sont, l'intéressé bénéficie d'une présomption de causalité. (...) ».
5. Aux termes du premier alinéa du V du même article, dans sa rédaction issue du 2° du I de l'article 232 de la loi du 28 décembre 2018 de finances pour 2019 : « Ce comité examine si les conditions sont réunies. Lorsqu'elles le sont, l'intéressé bénéficie d'une présomption de causalité, à moins qu'il ne soit établi que la dose annuelle de rayonnements ionisants dus aux essais nucléaires français reçue par l'intéressé a été inférieure à la limite de dose efficace pour l'exposition de la population à des rayonnements ionisants fixée dans les conditions prévues au 3° de l'article L. 1333-2 du code de la santé publique ». En modifiant les dispositions du V de l'article 4 de la loi du 5 janvier 2010 issues de l'article 113 de la loi du 28 février 2017, l'article 232 de la loi du 28 décembre 2018 élargit la possibilité, pour l'administration, de combattre la présomption de causalité dont bénéficient les personnes qui demandent une indemnisation lorsque les conditions de celle-ci sont réunies. Il doit être regardé, en l'absence de dispositions transitoires, comme ne s'appliquant qu'aux demandes qui ont été déposées après son entrée en vigueur, intervenue le lendemain de la publication de la loi du 28 décembre 2018 au Journal officiel de la République française.
6. Toutefois, aux termes de l'article 57 de la loi du 17 juin 2020 relative à diverses dispositions liées à la crise sanitaire, à d'autres mesures urgentes ainsi qu'au retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne : « Sous réserve des décisions de justice passées en force de chose jugée, le b du 2° du I de l'article 232 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019 est applicable aux demandes déposées devant le comité d'indemnisation des victimes d'essais nucléaires avant l'entrée en vigueur de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 précitée ».
7. Les dispositions de l'article 57 de la loi du 17 juin 2020 sont applicables au présent litige au sens et pour l'application de l'article 23-5 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 et n'ont pas déjà été déclarées conformes à la Constitution par le Conseil constitutionnel.
8. Le moyen tiré de ce qu'en privant rétroactivement les victimes des essais nucléaires et leurs ayants-droit ayant déposé leur demande d'indemnisation avant l'entrée en vigueur de la loi du 28 décembre 2018 de l'application des conditions d'indemnisation plus favorables prévues par le I de l'article 113 de la loi du 28 février 2017, l'article 57 de la loi du 17 juin 2020 méconnaît la garantie des droits découlant de l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, soulève une question présentant un caractère sérieux.
9. Il y a lieu, par suite, de renvoyer au Conseil constitutionnel la question prioritaire de constitutionnalité invoquée.

MOTIFS

DECIDE :
Article 1er : La question de la conformité à la Constitution de l'article 57 de la loi n° 2020-734 du 17 juin 2020 est renvoyée au Conseil constitutionnel.
Article 2 : Il est sursis à statuer sur le pourvoi de Mme C... B..., veuve A..., jusqu'à ce que le Conseil constitutionnel ait tranché la question de constitutionnalité ainsi soulevée.
Article 3 : La présente décision sera notifiée à Mme C... B..., veuve A..., au comité interministériel d'indemnisation des victimes des essais nucléaires et à la ministre des armées. Copie en sera adressée au Premier ministre.

DISPOSITIF

Section 2. La force obligatoire du jugement

549. Tout jugement s'impose aux parties. Cette force obligatoire apparaît dès la notification du jugement aux parties. Si elle ne pose pas de difficulté lorsque le jugement contient une obligation positive (ex. : condamnation à des dommages-intérêts, injonction en matière de référés), la force obligatoire soulève davantage de questions à l'égard des décisions d'annulation rendues dans le cadre du REP.

§ 1. Les obligations découlant d'une décision d'annulation

550. L'annulation d'un acte administratif par le juge fait disparaître l'acte de l'ordonnancement juridique de manière rétroactive. Cette situation fait peser des obligations d'abstention sur l'administration. Celle-ci ne doit plus appliquer l'acte administratif annulé et ne doit pas reprendre un acte entaché de la même illégalité. Le plus souvent, il s'agit des seules obligations pesant sur l'administration. Mais dans certains cas, des obligations positives peuvent apparaître. En effet, l'annulation d'un acte administratif oblige parfois l'administration à prendre de nouvelles mesures.

551. Parfois, l'administration a l'obligation de remplacer la décision annulée. C'est le cas lorsque celle-ci avait été prise à la demande de l'administré (ex. : refus d'une autorisation, refus d'un titre de séjour). Dans cette hypothèse, l'annulation a pour effet de ressaisir l'administration de la demande initiale à laquelle l'autorité administrative doit à nouveau répondre soit en prenant une nouvelle décision après réexamen de la situation du requérant, soit en prenant une décision dans un sens déterminé. Le choix entre l'une des deux branches de l'alternative est fonction de la nature du motif de l'annulation prononcée. En effet, en cas d'annulation pour vice de forme, l'administration a seulement l'obligation de réexaminer la situation de l'intéressé pour reprendre une nouvelle décision, qui pourra être identique à celle annulée. En revanche, en cas d'annulation pour erreur

d’appréciation, l’administration devra prendre une décision déterminée, inverse à celle annulée. Il a toutefois été jugé que l’administration doit tenir compte d’un éventuel changement dans les circonstances de droit et de fait qui serait survenu entre la date d’intervention de la décision initiale qui a été annulée et la date à laquelle l’administration est appelée à prendre une nouvelle décision (CE, 3 mai 2000, *Benoist*, n° 184951, *Lebon T.*, p. 1171).

552. Dans d’autres cas, l’administration a l’obligation de compléter l’acte partiellement annulé. Cela concerne les hypothèses d’annulation d’un acte administratif « en tant que ne pas » (CE, ass., 29 juin 2001, *Vassilikiotis*, n° 213229, *Lebon*, p. 303).

553. Enfin, dans certains contentieux, le remplacement de l’acte annulé ne suffit pas. L’administration doit plus largement reconstituer la situation juridique de l’administré. Dans le contentieux de la fonction publique par exemple, l’annulation d’une mesure disciplinaire de radiation fait naître des obligations particulières pour l’administration. En effet, le caractère rétroactif de l’annulation conduit à considérer que l’agent n’a jamais été radié de la fonction publique. Par conséquent, une telle annulation oblige l’administration d’une part à réintégrer l’agent dans la fonction publique et d’autre part à reconstituer sa carrière (CE, 26 déc. 1925, *Sieur Rodière*, préc.). À ce titre, il lui appartient notamment d’accorder à l’agent les avancements d’échelon auxquels il aurait eu droit pendant la période où il a été illégalement évincé.

554. Ces obligations étant implicites, le législateur a permis au juge d’adresser des injonctions à l’administration à titre préventif, ce qui permet au juge d’indiquer les conséquences de sa décision.

§ 2. Les injonctions préventives

555. La loi n° 95-125 du 8 février 1995 a renforcé les pouvoirs du juge administratif dans le cadre du REP en lui accordant un pouvoir d’injonction qui lui permet d’ordonner à l’administration de prendre les mesures qu’implique l’annulation de l’acte administratif attaqué. Ces injonctions sont dites préventives dans la mesure où elles sont prononcées dès le jugement d’annulation. Si, initialement, le juge ne pouvait prononcer de telles injonctions qu’à la condition d’être saisi de conclusions en ce sens de

la part du requérant, il peut désormais le faire d'office depuis la loi n° 2019-222 du 23 mars 2019, après en avoir informé les parties et les avoir mises à même de présenter leurs observations (art. R. 611-7-3 du CJA).

556. Les conclusions à fins d'injonction, qui peuvent être présentées pour la première fois en appel (CE, 10 oct. 2012, *OPH de Châtillon*, n° 347128, *Lebon T.*, p. 820), constituent des conclusions accessoires de sorte qu'elles s'adossent à des conclusions principales tendant à l'annulation de l'acte administratif contesté. Si le régime des conclusions à fins d'injonction suit celui des conclusions principales (ministère d'avocat), leur nature diffère. En effet, alors même qu'elles sont présentées à l'occasion d'un REP, les conclusions à fins d'injonction relèvent du plein contentieux. Par conséquent, le juge administratif doit tenir compte de la situation de droit et de fait qui existe à la date où il statue pour prononcer l'injonction (CE, 4 juill. 1997, *Bourezak*, n° 156298, *Lebon*, p. 278).

557. L'injonction prononcée par le juge dépend de ce qu'implique sa décision d'annulation. Nullement lié par l'injonction éventuellement demandée par le requérant, le juge détermine, au regard des motifs de son jugement, si l'annulation qu'il prononce implique que l'administration prenne une décision dans un sens déterminé ou seulement qu'elle prenne à nouveau une décision après une nouvelle instruction. Les moyens d'annulation de l'acte attaqué apparaissent donc déterminants pour identifier les obligations qui pèsent sur l'administration et définir l'injonction qu'il convient de prononcer à l'encontre de l'administration. Par exemple, en cas d'incompétence de l'auteur de l'acte annulé, le juge ne pourra ordonner que le réexamen pour qu'une nouvelle décision soit prise car l'autorité compétente dispose du pouvoir de reprendre la même décision que celle annulée. En revanche, lorsque le juge estime par exemple qu'un refus d'autorisation est entaché d'une erreur d'appréciation, l'annulation implique que l'administration délivre l'autorisation de sorte que le juge prononce une injonction en ce sens.

Texte	Hypothèse	Injonction prononcée
Art. L. 911-1 du CJA	L'annulation implique nécessairement que l'administration prenne une mesure d'exécution dans un sens déterminé.	La juridiction ordonne à l'administration de prendre cette mesure et assortit, éventuellement, l'injonction d'un délai d'exécution et d'une astreinte.

Art. L. 911-2 du CJA	L'annulation implique nécessairement que l'administration prenne à nouveau une décision après une nouvelle instruction.	La juridiction ordonne à l'administration de réexaminer le dossier afin que cette nouvelle décision intervienne dans un délai déterminé, éventuellement sous astreinte.

558. Ces injonctions ne font pas naître d'obligations supplémentaires pour l'administration mais servent uniquement à expliciter les obligations qui découlent du jugement.

559. Dès lors que le choix de l'injonction est étroitement lié aux motifs d'annulation, le Conseil d'État a estimé que le juge devait, en cas de pluralité de moyens susceptibles d'entraîner l'annulation de l'acte, privilégier le moyen le plus utile au regard de l'injonction qu'il lui est demandé de prononcer (CE, sect., 21 déc. 2018, *Soc. Eden*, préc.).

560. Lorsqu'il prononce une injonction, le juge fixe un délai d'exécution pour l'administration. Il peut aussi assortir l'injonction d'une astreinte (art. L. 911-3 du CJA) qui consiste en une somme due par l'administration par jour de retard en cas de non-respect de l'injonction prononcée. Toutefois, cette faculté est rarement utilisée par le juge administratif.

Section 3. L'exécution du jugement

561. L'article L. 11 du CJA énonce que « les jugements sont exécutoires » dès leur notification. Bien qu'elles aient un caractère provisoire et qu'elles ne soient pas revêtues de l'autorité de chose jugée, les ordonnances de référé sont également exécutoires (CE, sect., 5 nov. 2003, *Assoc. convention vie et nature pour une écologie radicale*, n° 259339, *Lebon*, p. 444). En outre, l'exécution du jugement s'impose même si l'une des parties a intenté un appel dès lors que celui-ci n'a pas de caractère suspensif, sauf dérogations particulières (V. par ex. en matière électorale : art. L. 223 du code électoral).

562. Ainsi, les administrés et l'administration ont l'obligation d'exécuter les jugements et ordonnances rendus dans le cadre des litiges auxquels ils sont parties. Ces obligations respectives font même naître un droit pour une partie à ce que l'autre partie exécute le jugement. Ce droit a d'abord valeur constitutionnelle. Plus précisément, le Conseil constitutionnel a rattaché ce droit d'obtenir l'exécution des décisions juridictionnelles au droit à un

recours effectif qui découle de l'article 16 de la DDHC (CC, 6 mars 2015, n° 2014-455 QPC). La CEDH en a, quant à elle, fait l'un des éléments du droit à un procès équitable prévu à l'article 6 §1 de la Conv. EDH (CEDH, 19 mars 1997, *Hornsby c/Grèce*, n° 18357/91).

563. Lorsqu'elle n'exécute pas une décision juridictionnelle, l'administration commet une illégalité constitutive d'une faute de nature à engager sa responsabilité (CE, 2 mai 1962, *Caucheteux et Desmonts*, n° 51286, *Lebon*, p. 291). Elle s'expose surtout à ce que l'administré fasse usage des procédures qui lui sont ouvertes pour la contraindre à l'exécution.

§ 1. La procédure administrative d'aide à l'exécution

564. Le CJA aménage un mécanisme d'accompagnement permettant de solliciter le juge pour qu'il aide les parties à exécuter un jugement. L'intervention du juge, qui ne prend pas la forme d'une décision juridictionnelle, est possible dans deux cas de figure :

Fondements	Initiative	Objet	Juridiction saisie
Art. R. 921-1 du CJA **Art. R. 931-1 du CJA**	Administration	Demande d'éclaircissement sur les modalités d'exécution de la décision de justice	• juridiction ayant rendu la décision si celle-ci émane d'un TA ou d'une CAA (compétence du président de la juridiction) avec la possibilité de renvoyer la demande au CE
Art. L. 911-4 du CJA **Art. R. 931-2 du CJA**	Administré (après un délai de 3 mois à compter de la notification du jugement non exécuté)	Demande tendant à définir les modalités d'exécution du jugement	• CE si la décision émane du CE ou d'une JAS

565. Lorsque la demande est faite à l'initiative de l'administré, un rapporteur est désigné et doit accomplir toutes diligences pour assurer l'exécution de la décision juridictionnelle restée inappliquée. Si tel n'est pas le cas, la phase administrative cesse au profit d'une phase juridictionnelle.

§ 2. La procédure juridictionnelle d'exécution

566. Le juge de l'exécution est chargé de contraindre l'administration à exécuter le jugement lorsque la phase administrative d'aide à l'exécution a échoué. Devant le Conseil d'État, il peut aussi intervenir à la demande du président de la section du rapport et des études qui dispose du pouvoir d'enclencher d'office la procédure juridictionnelle d'exécution (art. R. 931-6 du CJA).

567. La décision du juge de l'exécution prend la forme d'un jugement rendu par une formation collégiale et prononce une injonction à l'encontre de l'administration en vue de l'exécution du jugement initial. Ces injonctions consistent à ordonner à l'administration de prendre une mesure dans un sens déterminé ou de procéder à un réexamen de la situation en vue de prendre une nouvelle décision. L'injonction peut être enfermée dans un délai et prononcée sous astreinte, ce qui consiste à prévoir une somme qui sera due à l'administré par jour de retard si l'administration ne se conforme pas à l'injonction dans le délai qui lui a été imparti par le juge de l'exécution. Cette condamnation pécuniaire peut être prononcée sous astreinte à la demande du requérant ou à l'initiative du juge. Lors de la liquidation, le juge a le pouvoir de modifier le montant de l'astreinte, d'en attribuer une partie à l'État ou de la supprimer. Récemment, le Conseil d'État a prononcé une astreinte record à l'encontre de l'État. Après avoir enjoint aux pouvoirs publics de prendre toute mesure utile pour respecter le code de l'environnement et une directive européenne en matière de pollution de l'air (CE, 12 juill. 2017, *Assoc. Les Amis de la Terre France*, n° 394254, *Lebon*, p. 229) et constaté que l'État n'a pas pris les mesures suffisantes pour assurer l'exécution de cette décision, le Conseil d'État a prononcé, à l'encontre de l'État, une astreinte de 10 millions d'euros par semestre jusqu'à la date à laquelle la décision de 2017 aura reçu exécution (CE, 10 juill. 2020, *Assoc. Les Amis de la Terre France*, n° 428409, *Lebon*, p. 289) et a liquidé l'astreinte à titre provisoire pour une première période de six mois (CE, 4 août 2021, *Assoc. Les amis de la Terre France et a.*, n° 428409, *Lebon*, p. 268).

§ 3. La contrainte au paiement

568. Prévue à l'article L. 911-9 du CJA, la contrainte au paiement, qui constitue une procédure non juridictionnelle, concerne l'exécution des jugements condamnant l'administration à une somme d'argent. Elle diffère toutefois selon le débiteur.

569. Lorsque le débiteur est l'État, le créancier peut présenter le jugement au comptable public qui a l'obligation de procéder au paiement. Lorsque le débiteur est une collectivité territoriale ou un établissement public, le créancier s'adresse au représentant de l'État ou à l'autorité de

tutelle qui procède à la mise en paiement, en mettant au besoin la personne publique en demeure de créer les ressources suffisantes pour payer ou en créant lui-même ces ressources par l'augmentation des impôts ou par la vente d'un bien non indispensable au bon fonctionnement du service public (CE, 18 nov. 2005, *Soc. fermière de Campoloro*, n° 271898, *Lebon*, p. 515).

570. En pratique, les décisions du juge administratif sont le plus souvent exécutées. Parmi les quelques 250 000 décisions rendues chaque année par les TA, les CAA et le Conseil d'État, environ 3 700 font l'objet d'une demande d'exécution. La phase administrative permet par ailleurs d'aboutir à l'exécution du jugement dans plus de 70 % des cas (Conseil d'État, *Rapport public 2020*, 2021, La doc. fr., p. 169).

Section 4. L'autorité du jugement

571. L'autorité de chose jugée signifie qu'un jugement ne peut être remis en cause par un juge, sauf dans le cadre d'une voie de recours exercé contre le jugement (appel, cassation…). Elle fait donc obstacle à ce qu'un litige déjà tranché le soit à nouveau. Ainsi, l'autorité de chose jugée s'adresse au juge lui-même. En pratique, il arrive parfois que le juge l'oppose à l'administration lorsque celle-ci a repris un acte qui méconnaît ce qui a été jugé par le juge administratif (V. par ex. : CE, 18 juin 2010, *Synd. nat. des professionnels de la santé au travail*, n° 326369, *Lebon T.*, p. 620) alors qu'en toute orthodoxie juridique, il s'agit davantage dans ce cas d'une violation du caractère obligatoire du jugement par l'administration que d'une violation de l'autorité de chose jugée.

§ 1. Le champ de l'autorité de chose jugée

572. D'abord, seules les décisions rendues au principal sont revêtues de l'autorité de chose jugée. Il s'agit des jugements rendus par les formations collégiales en matière de REP ou encore de RPC. Les ordonnances rendues dans le cadre de la procédure de tri (ex. : ordonnance de rejet d'une requête entachée d'une irrecevabilité non régularisable) constituent également des décisions statuant au fond sur un litige principal et sont donc revêtues de l'autorité de chose jugée. Au sein de ces décisions, l'autorité de la chose jugée s'attache au dispositif mais aussi aux motifs qui en constituent le

soutien nécessaire (CE, sect., 9 juin 1989, *Époux Dufal*, n° 54635, *Lebon*, p. 139). Ainsi, elle vaut tant pour la solution que pour la motivation du juge. Toutefois, seuls les motifs décisifs qui fondent la décision sont revêtus de l'autorité de chose jugée.

573. En revanche, les ordonnances de référés, qui sont rendues à titre provisoire, ne sont donc pas dotées de l'autorité de chose jugée (CE, 12 mai 2004, *Cne de Rogerville*, préc.). Cela signifie que le juge peut revenir sur ce qu'il a jugé. D'ailleurs, s'agissant du référé-suspension et du référé-liberté, les ordonnances peuvent être modifiées à la demande de l'une des parties (art. L. 522-1 du CJA) et le juge peut même décider de mettre fin aux mesures prononcées (art. L. 522-1 du CJA). Par ailleurs, sont aussi dépourvues de l'autorité de chose jugée les ordonnances rendues dans le cadre de l'obligation de renvoi qui pèse sur les juridictions administratives en cas d'incompétence au profit d'une autre juridiction administrative. À ce titre, le Conseil d'État a jugé que l'ordonnance par laquelle le président de la section du contentieux du Conseil d'État attribue le jugement de la requête au fond à un tribunal administratif désigné, n'a pas autorité de chose jugée quant à la compétence de l'ordre juridictionnel administratif si bien que la juridiction ayant reçu le litige peut se déclarer incompétente au profit de la juridiction judiciaire (CE, 24 juin 2002, *OPAC de Saône-et-Loire*, n° 242647, *Lebon T.*, p. 650).

§ 2. La portée de l'autorité de chose jugée

574. L'autorité de chose jugée a une portée variable. Elle peut être relative ou absolue.

575. En vertu de **l'autorité relative de chose jugée**, ce qui a été jugé par le jugement ne s'impose qu'aux parties au litige. Ainsi, les tiers ne sont pas tenus par ce qui a été jugé. L'autorité relative de chose jugée est opposable lorsqu'une affaire présente une triple identité avec une affaire déjà jugée :

Identité de parties	les deux litiges doivent mettre en cause les mêmes personnes en qualité de parties.
Identité d'objet	les deux litiges doivent demander la même chose au juge (ex. : l'annulation d'un même acte, la condamnation à des dommages-intérêts pour un même préjudice).
Identité de cause	les deux litiges doivent soulever la même cause juridique.

576. Lorsque ces trois conditions cumulatives sont réunies (CE, 17 déc. 2003, *Pierlot*, n° 236036, *Lebon T.*, p. 942), l'une des parties au litige peut opposer l'autorité relative de chose jugée mais le juge ne peut pas la soulever d'office (CE, 26 juin 1970, *Min. de l'agriculture c/Delort*, n° 78041, *Lebon*, p. 442). En principe, les jugements rendus par le juge administratif bénéficient de ce type d'autorité. Tel est le cas dans le contentieux de la responsabilité, ou encore dans le contentieux contractuel. En matière de REP, une décision de rejet dispose également d'une autorité relative de chose jugée (CE, 21 févr. 1997, *Guerlin*, n° 118902, *Lebon T.*, p. 1009). Par conséquent, un acte administratif ayant fait l'objet sans succès d'un REP peut faire l'objet d'un REP par un autre requérant par exemple. Les déclarations d'illégalité prononcées dans le cadre des recours en appréciation de légalité ne sont elles aussi dotées que d'une autorité relative (CE, 10 oct. 2011, *Cne de Ramatuelle*, n° 329623, *Lebon*, p. 462). Enfin, la décision par laquelle le Conseil d'État a jugé qu'il n'y a pas lieu de renvoyer au Conseil constitutionnel une QPC est revêtue d'une autorité relative de la chose jugée (CE, 3 févr. 2012, *M. Bessis*, n° 354068, *Lebon*, p. 25).

577. Par exception, certains jugements du juge administratif sont revêtus de **l'autorité absolue de chose jugée**. Celle-ci implique que ce qui a été jugé par le jugement s'impose à tous. Tel est le cas des jugements prononçant l'annulation d'un acte administratif unilatéral dans le cadre d'un REP. Tel est aussi le cas des décisions d'annulation ou de réformation rendues par le juge de plein contentieux objectif (ex. : contentieux électoral). Tel est enfin le cas des décisions rendues dans certains contentieux répressifs (ex. : contraventions de grande voirie). L'opposabilité de l'autorité absolue de chose jugée constitue un moyen d'ordre public et doit être relevée d'office par le juge (CE, 28 juill. 2000, *Cne de Port-Vendres*, n° 198318, *Lebon*, p. 360).

Chapitre 2

La contestation du jugement

578. Une fois rendu, le jugement peut être contesté par la voie de l'appel ou de la cassation. Mais il existe aussi des voies de recours spécifiques.

Section 1. L'appel

579. Le principe du double degré de juridiction permet à une partie de contester son jugement dans le cadre d'un appel. Toutefois, ce principe n'a pas valeur constitutionnelle (CC, 12 févr. 2004, n° 2004-491 DC) et ne constitue pas un principe général du droit (CE, 17 déc. 2003, *Meyet*, n° 258253, *Lebon*, p. 541) de sorte que le législateur et le pouvoir réglementaire peuvent supprimer l'appel.

580. Afin de désengorger les CAA, le pouvoir réglementaire a décidé que certains jugements des TA ne seraient plus susceptibles d'appel, ce qui n'exclut pas l'exercice d'un pourvoi en cassation.

581. La liste des jugements concernés figure à l'article R. 811-1 du CJA :

- litiges relatifs aux prestations sociales ;
- litiges en matière de consultation et de communication de documents administratifs ou d'archives publiques ;
- litiges relatifs aux refus de concours de la force publique pour exécuter une décision de justice ;
- litiges relatifs aux impôts locaux et à la contribution à l'audiovisuel public, à l'exception des litiges relatifs à la contribution économique territoriale ;
- requêtes contestant les décisions prises en matière fiscale sur des demandes de remise gracieuse ;

- litiges relatifs au permis de conduire ;
- litiges en matière de pensions de retraite des agents publics ;
- toute action indemnitaire ne relevant pas des dispositions précédentes, lorsque le montant des indemnités demandées n'excède pas 10 000 euros sauf en matière de contrat de la commande publique.

582. Par ailleurs, en matière de référé, les ordonnances rendues dans le cadre d'un référé-suspension sont rendues en premier et dernier ressort, ce qui signifie que l'appel n'est pas possible et que seul un pourvoi en cassation peut être intenté (art. L. 523-1 du CJA).

§ 1. L'exercice de l'appel

583. L'appel est ouvert contre les jugements rendus en premier ressort par les TA, par les CAA et par les juridictions administratives spécialisées. La compétence pour connaître des appels est partagée entre les CAA, les juridictions administratives spécialisées et le Conseil d'État. Les CAA disposent en la matière d'une compétence de droit commun à l'égard des jugements des TA tandis que le Conseil d'État dispose d'une compétence d'attribution (ex. : appel contre une ordonnance du juge du référé-liberté rendue en premier ressort par un TA (art. L. 523-1 du CJA)).

584. Le droit de faire appel appartient aux parties au procès de première instance qui ont un intérêt à contester le jugement rendu par les premiers juges. Cet intérêt est déterminé par rapport au dispositif du jugement si bien qu'un jugement qui rejette la requête de l'administré ne peut être contestée par l'administration, sauf si le rejet est fondé sur l'incompétence de la juridiction administrative (CE, sect., 17 juill. 2009, *Min. de l'économie c/Becker*, n° 288559, *Lebon*, p. 283).

585. La requête en appel doit être déposée dans un délai de deux mois à compter de la notification du jugement de première instance aux parties (art. R. 811-2 du CJA). Dans certains contentieux, le délai est plus court (ex. : délai d'appel de 15 jours en matière de référé). Présentée en principe par le ministère d'avocat (art. R. 811-7 du CJA), la requête doit contenir les moyens qui permettent au juge d'appel de se prononcer sur les erreurs commises par les premiers juges (CE, sect., 11 juin 1999, *OPHLM de Caen*, n° 173972, *Lebon*, p. 178). Elle ne peut se borner à reproduire littéralement

le mémoire de première instance mais doit énoncer de nouveau précisément les critiques adressées à la décision administrative (CE, 27 juin 2005, *Mahdi*, n° 259446, *Lebon*, p. 257).

586. Enfin, l'appel n'a pas d'effet suspensif (art. R. 811-14 du CJA) si bien que le jugement de première instance doit être exécuté même si un appel est intenté. Cependant, l'appelant peut, dans certains cas, demander un sursis à exécution du jugement de première instance (art. R. 811-15 et s. du CJA). Le code envisage différents cas de figure :

- lorsqu'il est fait appel d'un jugement de tribunal administratif prononçant l'annulation d'une décision administrative, l'appelant peut obtenir le sursis à l'exécution de ce jugement si les moyens invoqués à l'appui de son appel paraissent, en l'état de l'instruction, sérieux et de nature à justifier, outre l'annulation ou la réformation du jugement attaqué, le rejet des conclusions à fin d'annulation accueillies par ce jugement ;
- lorsqu'il est fait appel par le défendeur en première instance, celui-ci peut obtenir le sursis à l'exécution du jugement déféré si cette exécution risque de l'exposer à la perte définitive d'une somme qui ne devrait pas rester à sa charge dans le cas où ses conclusions d'appel seraient accueillies (cas d'un jugement de condamnation du défendeur au profit d'une société en liquidation).
- dans les autres cas, le sursis peut être ordonné à la demande du requérant si l'exécution de la décision de première instance attaquée risque d'entraîner des conséquences difficilement réparables et si les moyens énoncés dans la requête paraissent sérieux en l'état de l'instruction.

§ 2. L'office du juge d'appel

587. Le juge d'appel connaît de l'intégralité du litige et correspond à un juge du fond. Mais il statue dans les limites de l'appel dont il est saisi.

588. À l'appui de ses conclusions, l'appelant peut soulever tous les moyens invoqués en première instance mais il peut aussi soulever de nouveaux moyens à condition qu'ils se rattachent aux mêmes causes juridiques que celles ouvertes en première instance, sauf s'il s'agit d'un moyen d'ordre public. L'appelant peut aussi invoquer des moyens dirigés contre le jugement rendu. Il peut par exemple invoquer l'irrégularité de la

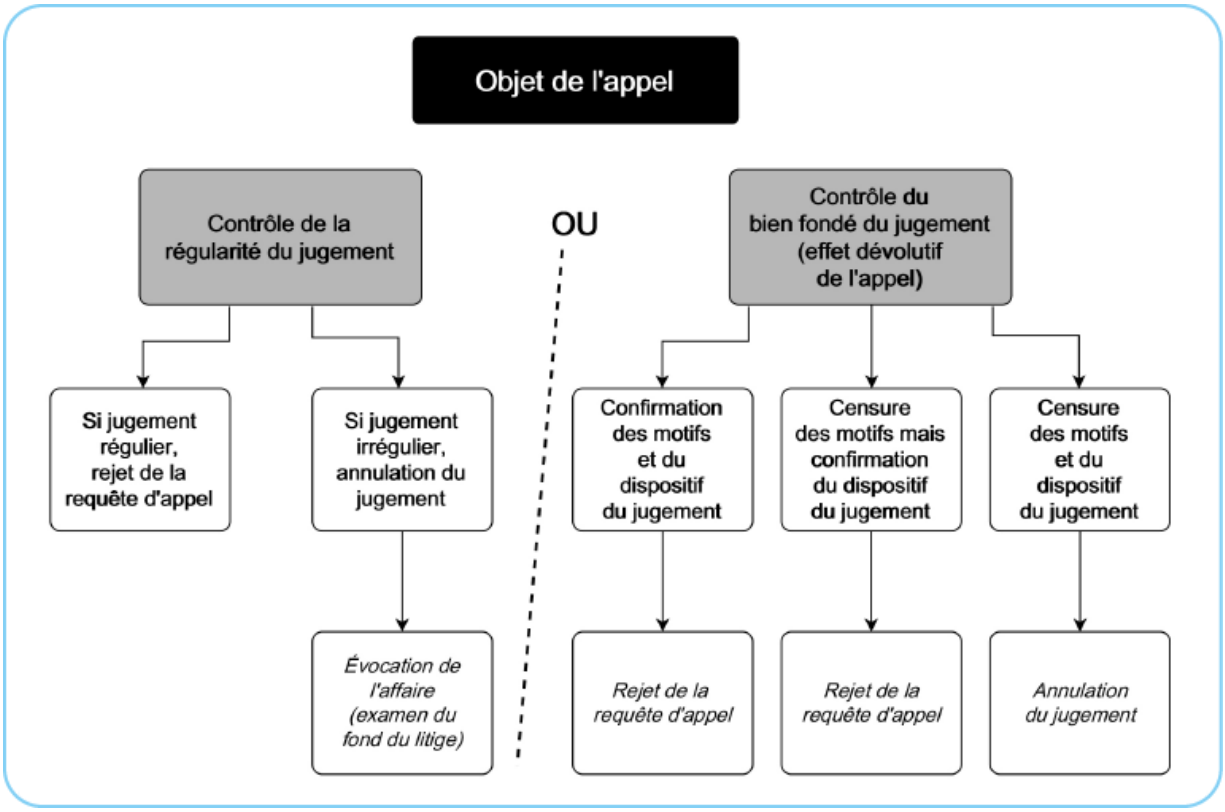
procédure tenue devant le premier juge (méconnaissance du principe du contradictoire ou encore du principe d'impartialité) ou la méconnaissance de l'office du juge (omission de statuer, examen d'office d'un moyen qui n'est pas d'ordre public).

589. Le défendeur, dénommé l'intimé, peut se borner à conclure au rejet de l'appel. Mais il peut aussi présenter des conclusions contre l'appelant de sorte que l'appel principal se trouve assorti d'un appel incident. Par exemple, en cas d'annulation partielle d'un acte administratif par le juge de première instance, l'administration peut demander, dans le cadre d'un appel incident, le rejet des conclusions dirigées contre l'acte à l'occasion d'un appel intenté par l'administré et tendant à l'annulation totale de l'acte et réciproquement.

590. L'appel vise à obtenir l'annulation ou la réformation du jugement. Si le juge d'appel retient un moyen tenant à l'irrégularité du jugement, il en prononce l'annulation et peut soit renvoyer l'affaire au TA, soit statuer sur le fond du litige par la voie de l'évocation. Dans ce dernier cas, qui correspond à l'hypothèse la plus fréquente dans un souci de célérité de la justice, le litige est examiné par le juge d'appel comme s'il s'agissait de la première instance. Le juge d'appel se saisit alors des conclusions et moyens présentés devant le TA, complétés de celles et ceux présentés en appel.

591. À défaut de jugement irrégulier, le juge d'appel statue dans le cadre de l'effet dévolutif de l'appel et vérifie si le jugement des premiers juges est bien ou mal fondé. Il peut alors confirmer le jugement dans tous ses éléments (motifs et dispositif) ou procéder à sa réformation. Dans ce dernier cas, il peut censurer ses motifs tout en confirmant le dispositif après avoir procédé à une substitution de motif, ou censurer l'ensemble du jugement (motifs et dispositif). Selon les rapports publics du Conseil d'État, les CAA confirment le jugement rendu en premier ressort dans 80 % des cas.

Carte mentale 28. Objet de l'appel


Objet de l'appel
Contrôle de la régularité du jugement
OU
Contrôle du bien fondé du jugement (effet dévolutif de l'appel)
Si jugement régulier, rejet de la requête d'appel
Si jugement irrégulier, annulation du jugement
Confirmation des motifs et du dispositif du jugement
Censure des motifs mais confirmation du dispositif du jugement
Censure des motifs et du dispositif du jugement
Évocation de l'affaire (examen du fond du litige)
Rejet de la requête d'appel
Rejet de la requête d'appel
Annulation du jugement

Section 2. La cassation

592. Le pourvoi en cassation permet de contrôler la bonne application du droit par le juge du fond. Occupant initialement une place résiduelle devant la juridiction administrative, cette voie de recours s'est largement développée avec la création des TA en 1953 puis des CAA en 1987. Elle a permis au Conseil d'État de se rapprocher du rôle de la Cour de cassation et représente environ 60 % de l'activité du Conseil d'État chaque année (Conseil d'État, *Rapport d'activité 2020*, 2021, La doc. fr., p. 58).

§ 1. L'exercice du pourvoi en cassation

593. Le pourvoi en cassation est ouvert contre tout jugement rendu en dernier ressort par une juridiction administrative (CE, ass., 7 févr. 1947, *D'aillières*, préc.) et ne peut être exercé que devant le Conseil d'État qui, conformément à l'article L. 331-1 du CJA, est seul juge de cassation. En 2020, 2 941 pourvois ont été intentés contre les arrêts des CAA, 2 085

contre les jugements rendus par les TA en premier et dernier ressort, et 894 contre les jugements des juridictions administratives spécialisées (Conseil d'État, *Rapport d'activité 2020*, 2021, La doc. fr., p. 58).

594. Seules les parties à l'instance ayant un intérêt à la cassation peuvent introduire un pourvoi en cassation. Ainsi, la partie à laquelle la décision de justice rendue en dernier ressort donne satisfaction ne peut exercer à son encontre un pourvoi en cassation (CE, 7 juin 1950, *Rougier*, n° 92058, *Lebon*, p. 347). Le pourvoi doit être présenté dans un délai de deux mois à compter de la notification du jugement rendu en dernier ressort. Il existe des délais plus courts dans certains contentieux (ex. : délai de 15 jours en matière de référé-suspension (art. R. 523-1 du CJA)).

595. L'auteur du pourvoi doit être représenté par un avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation (art. R. 821-3 du CJA) et son recours doit contenir des moyens à l'égard du jugement contesté. Il n'a pas d'effet suspensif mais le requérant peut demander la suspension de l'exécution de la décision juridictionnelle contestée « si cette décision risque d'entraîner des conséquences difficilement réparables et si les moyens invoqués paraissent, en l'état de l'instruction, sérieux et de nature à justifier, outre l'annulation de la décision juridictionnelle rendue en dernier ressort, l'infirmation de la solution retenue par les juges du fond » (art. R. 821-5 du CJA).

596. Une fois déposé, le pourvoi est soumis à une procédure préalable d'admission des pourvois en cassation. Cette procédure de filtre créée en 1987 et prévue à l'article L. 822-1 du CJA tend à éviter l'engorgement du Conseil d'État. Chaque chambre de la section du contentieux examine les pourvois qui lui sont attribués afin de vérifier que le pourvoi est fondé sur des moyens de nature à justifier son admission, ce qui laisse un large pouvoir d'appréciation aux juges. En cas d'admission, le pourvoi est mis à l'instruction et communiqué au défendeur. Si en revanche, il apparaît que l'admission du pourvoi peut être refusée, le président de la chambre peut le faire par ordonnance dans certaines hypothèses listées à l'art. R. 822-5 du CJA : désistement, irrecevabilité pour défaut de ministère d'avocat ou encore irrecevabilité manifeste non susceptible d'être couverte en cours d'instance. Dans les autres cas, il transmet le dossier au rapporteur public

en vue de son inscription au rôle sans qu'il soit procédé à une instruction contradictoire (art. R. 822-2 du CJA). Le taux d'admission des pourvois est d'environ 25 %.

§ 2. L'office du juge de cassation

597. Le juge de cassation est chargé de contrôler la régularité et le bien fondé des décisions des juges du fond et à ce titre, il ne connaît pas du fond du litige.

598. Au titre de la régularité des décisions, il contrôle la compétence de la juridiction qui a rendu la décision, la régularité de la composition de la formation de jugement, le respect des règles de procédure et la forme des décisions rendues (visas, motivation).

599. S'agissant du bien-fondé des décisions, le juge de cassation censure les erreurs de droit commises par les juges du fond. Il contrôle aussi l'exactitude matérielle des faits (CE, sect., 2 févr. 1945, *Moineau*, n° 76127, *Lebon*, p. 27) et la qualification juridique des faits sauf lorsqu'il décide de laisser cette qualification à l'appréciation souveraine des juges du fond. Dans ce dernier cas, le contrôle du juge de cassation vise seulement à censurer la dénaturation (CE, ass., 4 janv. 1952, *Simon*, n° 9329, *Lebon*, p. 13).

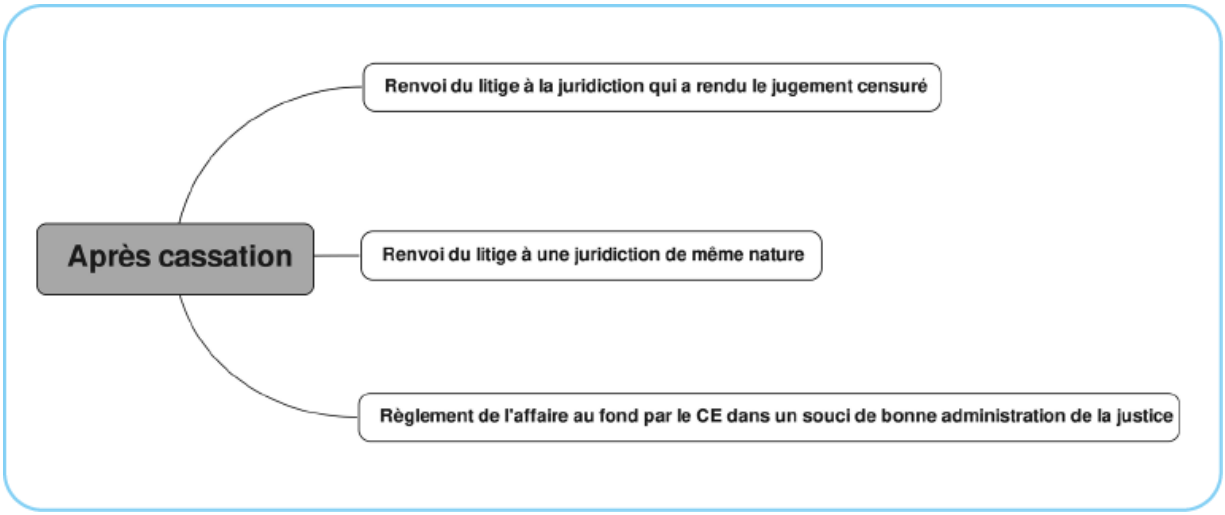
600. Selon l'article L. 821-2 du CJA, le Conseil d'État a le choix entre plusieurs possibilités lorsqu'il annule la décision d'une juridiction administrative. Il peut :

- soit renvoyer l'affaire devant la même juridiction ;
- soit renvoyer l'affaire devant une autre juridiction de même nature ;
- soit régler l'affaire au fond si l'intérêt d'une bonne administration de la justice le justifie.

601. Ainsi, il n'existe pas d'obligation de renvoyer le litige à une autre juridiction de même nature dans un souci d'impartialité. Toutefois, afin d'assurer le respect de ce principe essentiel, il est prévu qu'en cas de renvoi du litige devant la juridiction dont la décision a été censurée par le Conseil d'État, cette juridiction doit statuer, sauf impossibilité tenant à la nature de la juridiction, dans une autre formation. À cet égard, le Conseil d'État a

estimé qu'« il résulte de ces dispositions que la formation de jugement appelée à délibérer à nouveau sur une affaire à la suite d'une annulation par le Conseil d'État de la décision précédemment prise sur cette même affaire ne peut comprendre aucun magistrat ayant participé au délibéré de cette décision, sauf impossibilité structurelle pour la juridiction à laquelle l'affaire a été renvoyée de statuer dans une formation de jugement ne comprenant aucun membre ayant déjà participé au jugement de l'affaire » (CE, 26 mars 2018, *M. Bénard*, n° 402044, *Lebon T.*, p. 750).

Carte mentale 29. La cassation


Après cassation
Renvoi du litige à la juridiction qui a rendu le jugement censuré
Renvoi du litige à une juridiction de même nature
Règlement de l'affaire au fond par le CE dans un souci de bonne administration de la justice

602. La juridiction de renvoi doit, eu égard au fait nouveau que constitue la cassation par le Conseil d'État d'une décision juridictionnelle et en l'absence de mémoires présentés par l'ensemble des parties à la suite de cette cassation, faire connaître aux parties qu'en raison de ce fait nouveau, il leur est loisible de produire, si elles le jugent utile et dans le délai fixé par lui, les observations qu'il leur paraîtrait opportun de lui adresser (CE, 7 oct. 2020, *Sté Sud contentieux*, n° 438529, inédit).

603. S'agissant de l'autorité des décisions prises par le juge de cassation, il a été jugé que ces décisions ne sont en principe revêtues que de l'autorité relative de la chose jugée mais qu'il en va autrement lorsque le juge de cassation annule une décision juridictionnelle elle-même revêtue de l'autorité absolue de la chose jugée ou la confirme par d'autres motifs (CE, sect., 30 sept. 2005, *Cne de Beausoleil*, n° 258873, *Lebon*, p. 410).

604. Le contrôle de cassation permet au Conseil d'État d'assurer l'application uniforme de la règle de droit et l'unité de son interprétation (CE, 9 avr. 2010, *Soc. Vivendi*, n° 313557, *Lebon*, p. 933) et de dégager des règles jurisprudentielles.

Section 3. Les voies de recours spécifiques

605. Les recours spécifiques sont portés devant la juridiction qui a rendu la décision en cause. Si elle admet la recevabilité du recours, la juridiction se prononce à nouveau sur le litige. Son nouveau jugement est alors susceptible d'un appel ou d'un pourvoi en cassation.

§ 1. Les recours ouverts aux personnes absentes

606. Il existe des voies de recours qui permettent aux personnes qui n'ont pas participé à l'instance de contester le jugement rendu.

607. L'**opposition** est ouverte lorsqu'une décision juridictionnelle a été rendue par défaut, c'est-à-dire en l'absence d'écriture de la part du défendeur. L'article R. 831-1 du CJA prévoit que « toute personne qui, mise en cause par la cour administrative d'appel ou le Conseil d'État, n'a pas produit de défense en forme régulière est admise à former opposition à la décision rendue par défaut, sauf si celle-ci a été rendue contradictoirement avec une partie qui a le même intérêt que la partie défaillante ». Par ailleurs, le Conseil d'État a jugé que « toute décision juridictionnelle peut, même en l'absence de texte le prévoyant expressément, être contestée par la voie de l'opposition par une personne contre laquelle elle a été rendue par défaut » (CE, 4 mai 2018, *Métropole Aix-Marseille-Provence*, n° 408708, *Lebon T.*, p. 870). Toutefois, l'opposition n'est pas possible contre les jugements des TA en vertu de l'article R. 831-6 du CJA qui l'exclut expressément. Il a été jugé que cette disposition n'est pas illégale car « aucune disposition ni aucune règle générale de procédure ne font obstacle à ce que le pouvoir réglementaire, dans l'exercice de sa compétence, prévoie que cette voie de rétractation n'est pas ouverte à l'encontre des jugements des tribunaux administratifs » (CE, 4 mai 2018, *Métropole Aix-Marseille-Provence*, préc.). Par conséquent, lorsque l'administration ne produit pas de mémoire dans le cadre d'une instance devant un TA, le seul recours possible est

l’appel, à moins que le jugement ait été rendu en premier et dernier ressort. Dans ce dernier cas, l’administration ne pourra contester le jugement que dans le cadre d’un pourvoi en cassation.

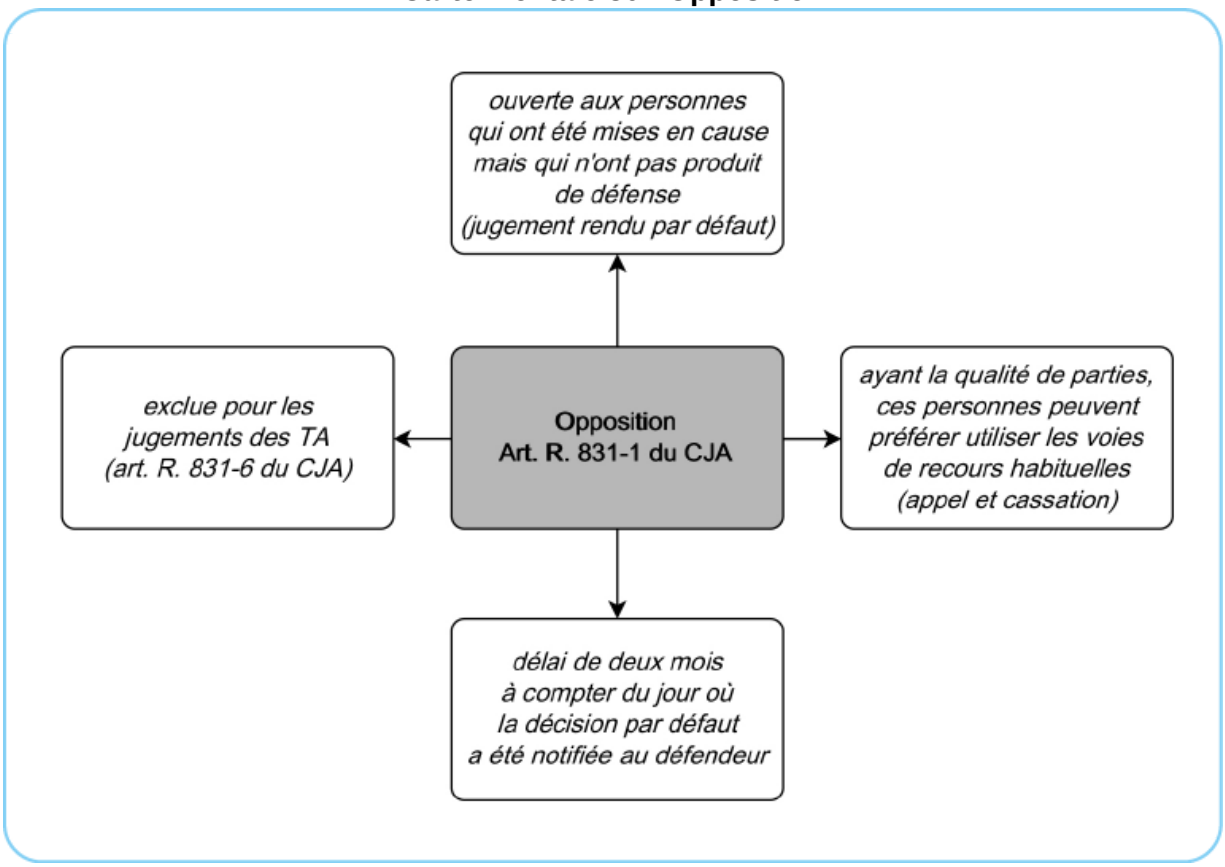
608. Le recours en opposition doit être exercé dans un délai de deux mois à compter de la notification du jugement. Le juge saisi examine le bien-fondé de l’opposition. S’il accueille les prétentions de l’opposant, il déclare le premier jugement nul et non avenu et rend un nouveau jugement sur le litige.

609. La **tierce opposition** est définie à l’article R. 832-1 du CJA : « Toute personne peut former tierce opposition à une décision juridictionnelle qui préjudicie à ses droits, dès lors que ni elle ni ceux qu’elle représente n’ont été présents ou régulièrement appelés dans l’instance ayant abouti à cette décision ». Il s’agit donc d’une voie de recours ouverte aux tiers à l’instance dès lors qu’ils justifient d’un droit auquel le jugement contesté a préjudicié, ce qui est plus restrictif qu’un simple intérêt à agir, et qu’ils n’étaient ni présents, ni représentés à l’instance. Elle permet d’obtenir le rejugement du litige et le cas échéant l’annulation du jugement contesté.

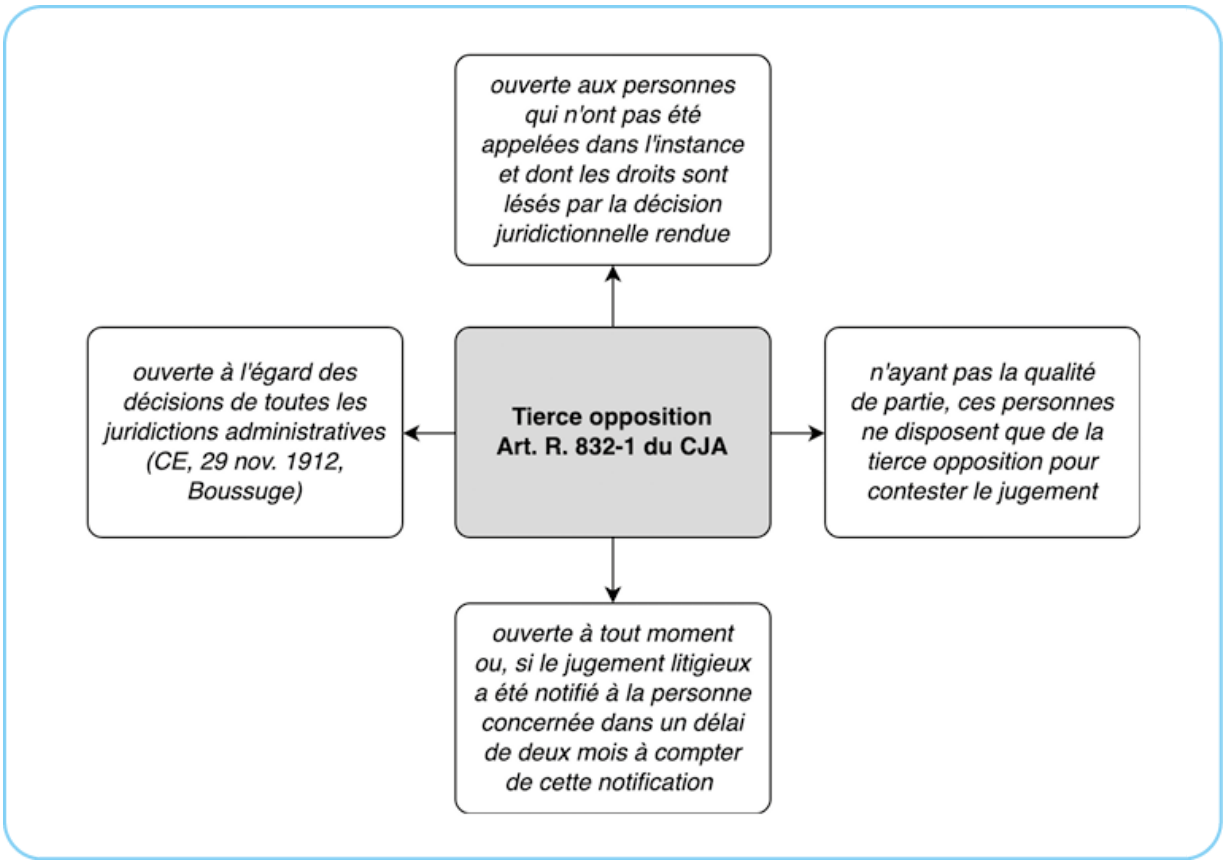
610. Ouverte contre toute décision juridictionnelle, la tierce opposition peut en principe être exercée sans condition de délai, à moins que le tiers intéressé ait reçu notification de la décision juridictionnelle. Dans ce cas, la tierce opposition doit être exercée dans un délai de deux mois à compter de cette notification (art. R. 832-2 du CJA). Par ailleurs, l’appel intenté par l’une des parties au litige contre le jugement est susceptible de tenir en échec la tierce opposition (CE, 2 juill. 2014, *M. Gerin et autres*, n° 366150, *Lebon T.*, p. 820). En effet, lorsque le jugement est frappé d’appel, toute tierce-opposition intentée postérieurement contre le jugement est irrecevable. Toutefois, la personne qui aurait eu qualité pour former tierce-opposition est dans ce cas recevable à intervenir dans la procédure d’appel en qualité de partie, ou, si elle n’a été ni présente, ni représentée devant la juridiction d’appel, à former tierce-opposition contre l’arrêt rendu par celle-ci, s’il préjudicie à ses droits. Si l’appel est intenté postérieurement à l’introduction d’une tierce-opposition, le tiers-opposant est recevable à intervenir dans cette procédure d’appel, sans toutefois avoir la qualité de partie de sorte que l’arrêt rendu en appel n’a pas pour effet de dessaisir le

tribunal administratif de la tierce-opposition dont il est saisi s'il confirme le jugement. En revanche, si le jugement est annulé en appel, la tierce-opposition devient sans objet.

Carte mentale 30. Opposition


ouverte aux personnes qui ont été mises en cause mais qui n'ont pas produit de défense (jugement rendu par défaut)
exclue pour les jugements des TA (art. R. 831-6 du CJA)
Opposition
Art. R. 831-1 du CJA
ayant la qualité de parties, ces personnes peuvent préférer utiliser les voies de recours habituelles (appel et cassation)
délai de deux mois à compter du jour où la décision par défaut a été notifiée au défendeur

Carte mentale 31. Tierce opposition


ouverte aux personnes qui n'ont pas été appelées dans l'instance et dont les droits sont lésés par la décision juridictionnelle rendue
ouverte à l'égard des décisions de toutes les juridictions administratives (CE, 29 nov. 1912, Boussuge)
Tierce opposition
Art. R. 832-1 du CJA
n'ayant pas la qualité de partie, ces personnes ne disposent que de la tierce opposition pour contester le jugement
ouverte à tout moment ou, si le jugement litigieux a été notifié à la personne concernée dans un délai de deux mois à compter de cette notification

§ 2. Les recours ouverts aux parties présentes à la procédure

611. Ces recours visent à faire corriger certaines erreurs contenues dans un jugement.

612. Le **recours en révision** est ouvert à l'égard des décisions du Conseil d'État et des juridictions administratives spécialisées mais est exclu pour les décisions des TA et des CAA (CE, sect., 16 mai 2012, *Serval*, n° 331346, *Lebon*, p. 225).

613. L'article R. 834-1 du CJA permet au Conseil d'État de se prononcer à nouveau sur un litige qu'il a déjà tranché si l'une des causes de révision suivantes est présente :

- la décision est fondée sur une pièce fausse ;
- la décision a été rendue alors qu'une pièce décisive a été retenue par l'adversaire ;

- la décision a été rendue en méconnaissance des règles relatives à la composition de la formation de jugement, à la tenue d'audience, à la forme et au prononcé de la décision : cette cause de révision permet de faire contrôler la régularité de l'arrêt du Conseil d'État au regard des règles d'élaboration des décisions juridictionnelles (principe de collégialité, principe d'impartialité, principe de l'audience publique…), ce qui est, pour les autres juridictions, contrôlé dans le cadre de l'appel ou de la cassation.

614. Le recours en révision, qui est ouvert à toute partie à l'instance et contre tout jugement du Conseil d'État, qu'il soit rendu en premier ressort, en appel ou en cassation, nécessite le ministère d'avocat et doit être intenté dans un délai de deux mois à compter de la date de connaissance du motif de révision pour les deux premières causes de révision, et à compter de la notification de l'arrêt aux parties pour la troisième cause de révision.

615. Lorsque la cause de révision est admise, la décision frappée du recours en révision est déclarée nulle et non avenue et le litige est rejugé.

616. S'agissant des juridictions administratives spécialisées, pour lesquelles aucun texte n'a prévu l'existence d'un recours en révision, un tel recours peut être formé, en vertu d'une règle générale de procédure découlant des exigences de la bonne administration de la justice, à l'égard d'une décision passée en force de chose jugée, dans l'hypothèse où cette décision l'a été sur pièces fausses ou si elle l'a été faute pour la partie perdante d'avoir produit une pièce décisive qui était retenue par son adversaire. Par ailleurs, « cette possibilité est ouverte à toute partie à l'instance, dans un délai de deux mois courant à compter du jour où la partie a eu connaissance de la cause de révision qu'elle invoque » (CE, 16 mai 2012, *Serval*, préc.).

617. Le **recours en rectification d'erreur matérielle** est prévu à l'article R. 833-1 du CJA pour les décisions des CAA et du Conseil d'État. Il est aussi ouvert, même sans texte, à l'égard des décisions des juridictions administratives spécialisées qui statuent en dernier ressort, comme par exemple la Cour nationale du droit d'asile (CE, 27 nov. 2013, *Kougacian*, n° 363388, *Lebon T.*, p. 809). Il permet de soumettre à nouveau le litige à la juridiction si sa décision est entachée d'une erreur matérielle susceptible

d’avoir eu une influence sur le jugement (erreur de plume sur la somme mise à la charge d’une partie, oubli d’un mémoire). Ainsi, l’erreur invoquée ne peut pas porter sur le raisonnement juridique du juge.

618. Le recours doit être intenté dans un délai de deux mois à compter de la notification du jugement. L’obligation de ministère d’avocat dépend de la requête initiale ayant abouti au jugement contesté. Lorsqu’une juridiction est saisie d’un recours en révision, les exigences qui découlent du principe d’impartialité s’opposent à ce que participe au jugement d’un tel recours un juge qui a participé à la décision qui en est l’objet (CE, 22 juin 2005, *Hespel*, n° 261847, *Lebon*, p. 248).

619. En parallèle du recours en rectification d’erreur matérielle, l’article R. 741-11 du CJA permet, dans le cas d’une erreur ou d’une omission matérielle non susceptible d’avoir exercé une influence sur le jugement de l’affaire, au président de la juridiction d’apporter, par ordonnance rendue dans le délai d’un mois à compter de la notification aux parties, les corrections que la raison commande. La notification de l’ordonnance rectificative rouvre, le cas échéant, le délai d’appel ou de recours en cassation contre la décision ainsi corrigée.

Bibliographie

Ouvrages généraux

F. BLANCO, *Contentieux administratif*, 1re éd., PUF, coll. « Thémis droit », 2019.

C. BROYELLE, *Contentieux administratif*, 9e éd., LGDJ, coll. « Manuels », 2021.

R. CHAPUS, *Droit du contentieux administratif*, 13e éd., Montchrestien, coll. « Domat », 2008.

F. COLIN et M.-L. MESSE, *L'essentiel du droit du contentieux administratif*, 8e éd., Gualino, coll. « Carrés Rouge », 2022.

O. GOHIN et F. POULET, *Contentieux administratif*, 10e éd., LexisNexis, coll. « Manuel », 2020.

M. GUYOMAR et B. SEILLER, *Contentieux administratif*, 6e éd., Dalloz, coll. « Hypercours », 2021.

M.-C. ROUAULT, *Contentieux administratif*, 2e éd., Bruylant, coll. « Paradigme Masters », 2022.

B. PACTEAU, *Traité de contentieux administratif*, 1re éd., PUF, coll. « Droit fondamental », 2008.

A. PERRIN, *Contentieux administratif*, 2e éd., Dalloz, coll. « Mémentos », 2021.

Ouvrages spéciaux

J.-C. BONICHOT, P. CASSIA, B. POUJADE, *Les grands arrêts du contentieux administratif*, 8e éd., Dalloz, coll. « Grands arrêts », 2022.

B. BONNET et D. CHABANNOL, *La pratique du contentieux administratif*, 13e éd., LexisNexis, coll. « Droit & Professionnels », 2020.

P. CASSIA, *Les grands textes de procédure administrative contentieuse*, 6e éd., Dalloz, coll. « Grands textes », 2021.

J. FOUGEROUSSE, *Le contentieux administratif en schémas*, 3e éd., Ellipses, coll. « Le droit en schémas », 2021.

M. LONG, P. WEIL, G. BRAIBANT, P. DELVOLVE, B. GENEVOIS, *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*, 23e éd. Dalloz, coll. « Grands arrêts », 2021.

R. ROUQUETTE, *Petit traité du procès administratif 2020-2021*, 9e éd., Dalloz, coll. « Praxis Dalloz », 2020.

Codes, rapports et répertoires

Code de justice administrative

Code des relations entre le public et l'administration

Code général des collectivités territoriales

Rapports annuels du Conseil d'État

JurisClasseur Justice administrative (LexisNexis)

Répertoire de contentieux administratif (Dalloz)

Index

(Les numéros renvoient aux paragraphes)

A

Acte
  détachable : 186, 190
  préparatoire : 364
Action collective : 218, 223, 228
Action de groupe : 220 et s., 229, 349
Action en reconnaissance de droits : 29, 72, 227 et s., 349
Aide juridictionnelle : 108, 332, 387
Amicus curiae : 407, 492
Annulation
  caractère rétroactif de l' : 71, 171, 196, 443
  chose jugée : 172 et s.
  compétence d' : 120 et s.
  d'un acte administratif unilatéral : 190, 193, 248, 546, 552, 586
  d'un contrat administratif : 186, 298, 300
  du jugement : 590, 595, 601, 609
  modulation dans le temps des effets de l' : 31, 415
  obligation découlant de l' : 550 et s.
Appel
  effet dévolutif de l' : 591
  évocation : 590
  suppression de l' : 60, 64, 580 et s.
  sursis à exécution : 586
Appel en cause : 403, 477
Appel en garantie : 403, 477
Appréciation souveraine des faits : 241, 599

Arbitrage : 20 et s.
Astreinte : 72, 193, 231, 274, 308, 557, 560, 567
Atteinte manifestement illégale (à une liberté fondamentale) : 263
Audience
 convocation : 522 et s.
 déroulement : 427, 526 et s.
 publicité : 526
 référé : 235, 280
Autorisation de plaider : 325
Autorité de la chose jugée : 21, 95, 143, 233, 561 et s., 571 et s.
Avant-dire-droit (jugement d') : 486, 493
Avis contentieux : 122
Avocat
 aux conseils : 329, 529, 595
 dispense du ministère d' : 164, 189, 255, 282, 284
 obligation du ministère d' : 239, 326 et s., 585, 614, 618

B

Bonne administration de la justice : 7, 24, 120, 146, 463, 519, 600, 616

C

Capacité à agir : 319 et s.
Cassation
 compétence de : 122 et s.
 pourvoi en : 592 et s.
 référé : 251, 278, 280, 297, 301
Cause juridique : 392, 420, 422, 575
Collégialité : 60, 91, 444 et s.
Commission du contentieux du stationnement payant : 98, 107 et s.
Compétence
 d'appel : 120
 de cassation : 122
 de premier ressort : 119
 du juge administratif : 5 et s., 24
 matérielle : 118 et s.
 obligation de renvoi : 141 et s.

territoriale : 123 et s.
Conclusions
accessoires : 415
incidentes : 413
principales : 412
Connexité : 150 et s.
Conseil d'État
attributions consultatives : 45, 68, 80
compétence d'appel : 120 et s.
compétence de cassation : 122
compétence de premier ressort : 119
création : 39 et s.
organisation et fonctionnement : 75 et s.
Conseil de préfecture : 39, 47, 49, 52
Conseil supérieur de la magistrature : 105, 213
Contradictoire (principe du) : 426 et s.
Contraventions de grande voirie : 159, 213, 217, 328, 355, 399
Convention européenne des droits de l'homme : 26, 67, 115, 426, 459, 508, 520, 562
Cour administrative d'appel
compétence : 119, 120, 133
création : 50
organisation et fonctionnement : 84 et s.
Cour des comptes : 52, 94, 102, 104, 112, 115, 213, 215
Cour nationale du droit d'asile : 106, 115, 373

D

Décision administrative préalable : 354 et s.
Délai
de jugement : 56 et s.
de recours : 367 et s.
Délibéré : 26, 67, 511 et s., 531, 601
Dépens : 415, 456
Désistement : 91, 108, 173, 177, 244, 444, 456, 504 et s.
Dispositif (du jugement) : 545 et s.
Doute sérieux (référé-suspension) : 242

E
Echevinage : 106
Économie des moyens : 540 et s.
Égalité des armes : 26, 67, 511
Enquête : 283, 415, 491
Exception d'illégalité : 368
Exécution des jugements : 561 et s.
Expertise : 283, 285, 415, 437, 484, 492 et s.

F
Force obligatoire (du jugement) : 549 et s.
Formation de jugement : 68, 81, 106, 444 et s.
Frais irrépétibles : 415

H
Homologation : 19
Huis clos : 534

I
Immutabilité : 409
Impartialité : 9, 68, 69, 87, 94, 115, 459 et s., 493, 588, 613, 618
Infra petita : 410
Injonction : 70, 72, 193, 247, 265, 267, 274, 277, 298, 415, 555 et s., 567
Instruction
  clôture de l' : 495 et s.
  déroulement : 473 et s.
Intérêt à agir : 333 et s.
Intervenant : 405 et s.

J
Jugement
  dispositif : 545 et s.
  mentions et visas : 534 et s.
  motifs : 539 et s.
Juridiction administrative
  compétence : 5 et s.
  indépendance : 24

Juridiction administrative spécialisée : 93 et s.

M
Magistrat administratif : 84
Médiation : 18
Mémoire (communication) : 429 et s.
Mesures d'instruction : 482 et s.
Mesures d'ordre intérieur : 364 et s.
Ministre-juge (théorie du) : 38, 47 et s.
Modes alternatifs de jugement : 14 et s., 63
Motifs (du jugement) : 539 et s.
Moyens
  d'ordre public : 422 et s., 441
  de la requête : 418 et s., 539, 540
  de légalité : 169

N
Non-lieu : 297, 321, 423, 444, 506
Note du rapporteur : 439
Note en délibéré : 519, 523, 525, 528, 534

O
Observations orales : 42, 500, 519, 528, 529, 536
Opposition : 607 et s.

P
Parties : 397 et s.
Plénitude de juridiction : 147 et s.

Q
Question préjudicielle : 8, 205, 211
Question prioritaire de constitutionnalité : 122, 242, 406

R
Rapporteur : 474 et s.
Rapporteur public
  conclusions du : 514 et s., 539

rôle : 509
Recevabilité (conditions de) : 315 et s.
Recours administratif : 15
Recours administratif préalable obligatoire : 16 et s.
Recours contentieux
classification : 158 et s.
en matière contractuelle : 186 et s.
Recours
de plein contentieux : 174 et s.
en appréciation de légalité : 211
en déclaration d'inexistence : 212
en interprétation : 200 et s.
en rectification d'erreur matérielle : 617 et s.
en révision : 612 et s.
pour excès de pouvoir : 164 et s., 192 et s., 549 et s.
Récusation : 467, 469 et s.
Référé
constat : 281 et s.
contractuel : 299 et s.
en matière fiscale : 302 et s.
instruction : 283 et s.
liberté : 252 et s.
mesures-utiles : 267 et s.
précontractuel : 296 et s.
provision : 287 et s.
suspension : 237 et s.
urgence : 235, 241, 258, 270
Renvoi
après cassation : 600 et s.
au juge administratif compétent : 135 et s.
pour cause de suspicion légitime : 470
Requête (présentation) : 350
Rôle d'audience : 494, 522, 524, 525, 596

S

Substitution

de base légale : 71, 194, 443
de motifs : 71, 194, 591
des recours : 189 et s.
Sursis à exécution : 586

T

Telerecours : 350, 548
Théorie de la connaissance acquise : 381 et s.
Tierce opposition : 609 et s.
Transaction : 19, 506
Tribunal administratif
compétence : 119, 124 et s.
création : 49
organisation et fonctionnement : 84 et s.
Tribunal des conflits : 9 et s., 44, 208, 509

U

Ultra petita : 410

V

Visas : 534 et s.
Visite des lieux : 491
Voie de fait : 7, 256
Voie de recours : 578 et s.

Table des cartes mentales

Carte mentale 1. Cas de saisine du TC
Carte mentale 2. Règles relatives au recours administratif
Carte mentale 3. RAPO devant la CADA
Carte mentale 4. Sources du contentieux administratif
Carte mentale 5. Construction de la juridiction administrative (début)
Carte mentale 6. Construction de la juridiction administrative (suite)
Carte mentale 7. Organisation d'un TA
Carte mentale 8. Organisation d'une CAA
Carte mentale 9. Les JAS (1)
Carte mentale 10. Les JAS (2)
Carte mentale 11. Principe de plénitude de juridiction
Carte mentale 12. Les moyens de légalité
Carte mentale 13. RPC
Carte mentale 14. Recours en interprétation
Carte mentale 15. Procédure de l'action de groupe
Carte mentale 16. Référé-suspension
Carte mentale 17. Référés (autres)
Carte mentale 18. Exception à l'obligation du ministère d'avocat
Carte mentale 19. Les actes susceptibles de recours
Carte mentale 20. Le délai de recours contentieux
Carte mentale 21. Intervention d'un tiers
Carte mentale 22. Conclusions
Carte mentale 23. Exceptions au principe de collégialité
Carte mentale 24. Mécanismes prévenant l'impartialité du juge
Carte mentale 25. Rôle du rapporteur
Carte mentale 26. Salle d'audience d'un TA
Carte mentale 27. Analyse d'un arrêt
Carte mentale 28. Objet de l'appel
Carte mentale 29. La cassation
Carte mentale 30. Opposition
Carte mentale 31. Tierce opposition

Table des matières

Table des principales abréviations

Introduction

Section 1. La délimitation de la compétence du juge administratif

§ 1. Le partage de compétence entre le juge administratif et le juge judiciaire

§ 2. Le Tribunal des conflits, régulateur du partage de compétence

Section 2. Les modes alternatifs de règlement des litiges

§ 1. Les procédures non juridictionnelles

§ 2. Les procédures juridictionnelles

Section 3. Les sources du contentieux administratif

§ 1. Les sources constitutionnelles

§ 2. Les sources européennes

§ 3. Les sources législatives et réglementaires

§ 4. La source jurisprudentielle

§ 5. La source doctrinale

Partie 1. L’ordre juridictionnel administratif

Titre 1. L’histoire de l’ordre juridictionnel administratif

Chapitre 1. La construction de l’ordre juridictionnel administratif

Section 1. La naissance de l’ordre juridictionnel administratif

§ 1. La consécration du principe de séparation des autorités administratives et judiciaires à la Révolution

§ 2. La création du Conseil d’État et des conseils de préfecture par Napoléon

§ 3. L’instauration définitive de la justice déléguée

Section 2. L’épanouissement de la justice administrative

§ 1. La fin de la théorie du ministre-juge en 1889

§ 2. La création des TA en 1953

§ 3. La création des CAA en 1987

§ 4. Le Conseil d’État, juridiction suprême de l’ordre juridictionnel administratif

Chapitre 2. La modernisation de l’ordre juridictionnel administratif

Section 1. L’explosion du contentieux administratif

§ 1. Données chiffrées

§ 2. Solutions apportées
Section 2. Les mutations de l’ordre juridictionnel administratif
§ 1. Le renforcement de la légitimité des jugements
§ 2. Le renforcement de l’efficacité de la juridiction administrative
Titre 2. L’organisation de l’ordre juridictionnel administratif
Chapitre 1. Les juridictions administratives de droit commun
Section 1. Le Conseil d’État
§ 1. Les membres du Conseil d’État
§ 2. Organisation et fonctionnement du Conseil d’État
Section 2. Les TA et les CAA
§ 1. Les membres des TA et des CAA
§ 2. L’organisation et le fonctionnement des TA et des CAA
Chapitre 2. Les juridictions administratives spécialisées
Section 1. Identification des juridictions administratives spécialisées
§ 1. La qualification de juridiction
§ 2. La qualification de juridiction administrative
Section 2. Hétérogénéité des juridictions administratives spécialisées
§ 1. Les juridictions statuant en premier et dernier ressort
§ 2. Les juridictions comportant un double degré de juridiction
§ 3. Les règles communes aux juridictions administratives spécialisées
Titre 3. La compétence au sein de l’ordre juridictionnel administratif
Chapitre 1. Les règles de répartition des compétences
Section 1. La compétence matérielle des juridictions administratives
§ 1. La compétence de premier ressort
§ 2. La compétence d’appel
§ 3. La compétence de cassation
Section 2. La compétence territoriale des juridictions administratives
§ 1. La compétence territoriale des TA
§ 2. La compétence territoriale des CAA
Chapitre 2. La résolution des problèmes de répartition de compétences
Section 1. Le renvoi au juge compétent
§ 1. Le principe d’interdiction des jugements d’incompétence
§ 2. L’obligation de renvoi à la juridiction compétente
Section 2. Les assouplissements aux règles de compétence
§ 1. Le principe de plénitude de juridiction
§ 2. Les règles de connexité
# Partie 2. Les recours contentieux devant le juge administratif
Titre 1. Les recours devant le juge du principal
Chapitre 1. L’opposition entre REP et RPC

Section 1. Le recours pour excès de pouvoir (REP)
§ 1. Définition du REP
§ 2. Caractères du REP
Section 2. Le recours de plein contentieux (RPC)
§ 1. Définition du RPC
§ 2. Diversité des RPC
Section 3. La porosité de la frontière entre REP et RPC
§ 1. Le cumul des recours
§ 2. La substitution des recours
§ 3. La subjectivisation du REP

Chapitre 2. Les autres recours
Section 1. Les autres recours traditionnels
§ 1. Les recours en déclaration
§ 2. Le contentieux des poursuites
Section 2. Les nouvelles actions collectives
§ 1. L’action de groupe
§ 2. L’action en reconnaissance de droits

Titre 2. Les référés

Chapitre 1. Les référés conditionnés par l’urgence
Section 1. Le référé-suspension
§ 1. Les conditions de recevabilité
§ 2. Les conditions de fond
§ 3. L’office du juge
Section 2. Le référé-liberté
§ 1. Les conditions de recevabilité
§ 2. Les conditions de fond
§ 3. L’office du juge
Section 3. Le référé-mesures utiles
§ 1. Les conditions du référé-mesures utiles
§ 2. Le caractère subsidiaire du référé-mesures utiles
§ 3. L’office du juge

Chapitre 2. Les référés non conditionnés par l’urgence
Section 1. Les référés généraux
§ 1. Le référé-constat
§ 2. Le référé-instruction
§ 3. Le référé-provision
Section 2. Les référés spécifiques
§ 1. Les référés en matière contractuelle
§ 2. Les référés en matière fiscale
§ 3. Le référé en matière de communication audiovisuelle
§ 4. Les référés suspension spéciaux

Titre 3. La recevabilité des recours

Chapitre 1. Les conditions tenant au requérant

Section 1. La capacité à agir et la représentation du requérant

§ 1. La capacité à agir

§ 2. La représentation du requérant par le ministère d'avocat

Section 2. L'intérêt à agir

§ 1. La définition jurisprudentielle de l'intérêt à agir

§ 2. La définition législative de l'intérêt à agir

Chapitre 2. Les conditions tenant à la requête

Section 1. La décision administrative préalable

§ 1. Le champ d'application de la règle

§ 2. La notion de décision administrative préalable

Section 2. Le délai de recours

§ 1. La durée du délai

§ 2. Le calcul du délai

Partie 3. L'instance

Titre 1. Le cadre général de l'instance

Chapitre 1. Les données de l'instance

Section 1. Les parties

§ 1. Les parties originaires

§ 2. Les parties rejoignant l'instance en cours

§ 3. Les intervenants

Section 2. Les conclusions et les moyens

§ 1. Les conclusions des parties

§ 2. Les moyens

Chapitre 2. Les principaux caractères de la procédure

Section 1. Le caractère contradictoire de la procédure

§ 1. La communication des écritures des parties

§ 2. Les productions extérieures aux parties

§ 3. Les initiatives liées à l'office du juge

Section 2. Le principe de collégialité

§ 1. Le principe

§ 2. Les exceptions

Section 3. Le principe d'impartialité

§ 1. Le contenu du principe

§ 2. Les mécanismes garantissant l'impartialité

Titre 2. L'instruction

Chapitre 1. Le déroulement de l'instruction

Section 1. Le rapporteur

§ 1. Assurer les échanges entre les parties
§ 2. Participer à la recherche de la vérité
Section 2. Les mesures d’instruction
§ 1. Le régime juridique des mesures d’instruction
§ 2. Les différentes mesures d’instruction
Chapitre 2. La fin de l’instruction
Section 1. La clôture de l’instruction
§ 1. Les règles de clôture de l’instruction
§ 2. Les événements précipitant la fin de l’instruction
Section 2. Le rapporteur public
§ 1. Le rôle du rapporteur public
§ 2. Le régime juridique des conclusions
Section 3. L’audience publique
§ 1. La convocation à l’audience
§ 2. Le déroulement de l’audience
# Titre 3. Le jugement
Chapitre 1. Le prononcé du jugement
Section 1. Le contenu du jugement
§ 1. Les mentions et visas
§ 2. Les motifs
§ 3. Le dispositif
Section 2. La force obligatoire du jugement
§ 1. Les obligations découlant d’une décision d’annulation
§ 2. Les injonctions préventives
Section 3. L’exécution du jugement
§ 1. La procédure administrative d’aide à l’exécution
§ 2. La procédure juridictionnelle d’exécution
§ 3. La contrainte au paiement
Section 4. L’autorité du jugement
§ 1. Le champ de l’autorité de chose jugée
§ 2. La portée de l’autorité de chose jugée
Chapitre 2. La contestation du jugement
Section 1. L’appel
§ 1. L’exercice de l’appel
§ 2. L’office du juge d’appel
Section 2. La cassation
§ 1. L’exercice du pourvoi en cassation
§ 2. L’office du juge de cassation
Section 3. Les voies de recours spécifiques
§ 1. Les recours ouverts aux personnes absentes
§ 2. Les recours ouverts aux parties présentes à la procédure

Bibliographie

Index

Table des cartes mentales